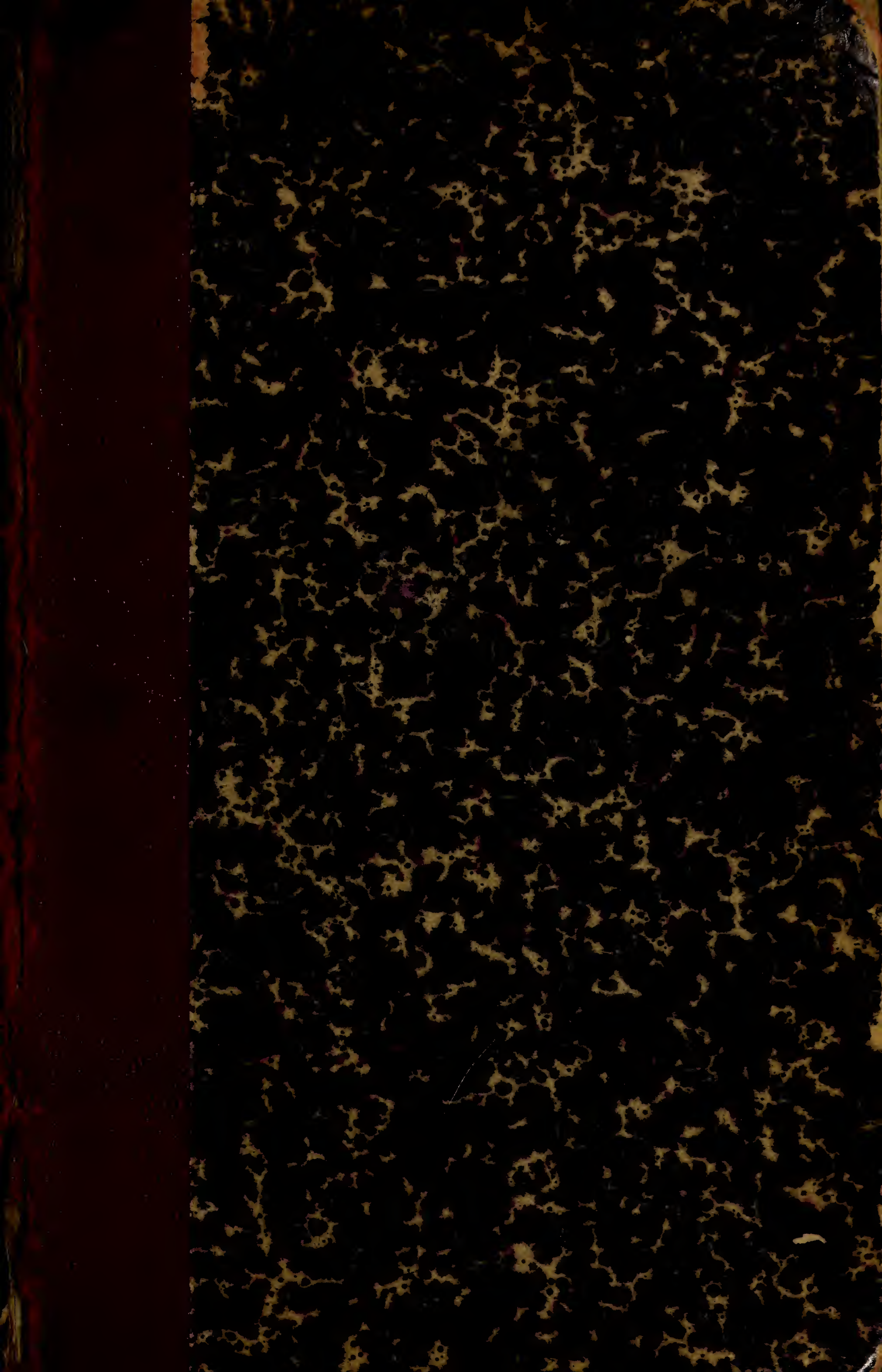
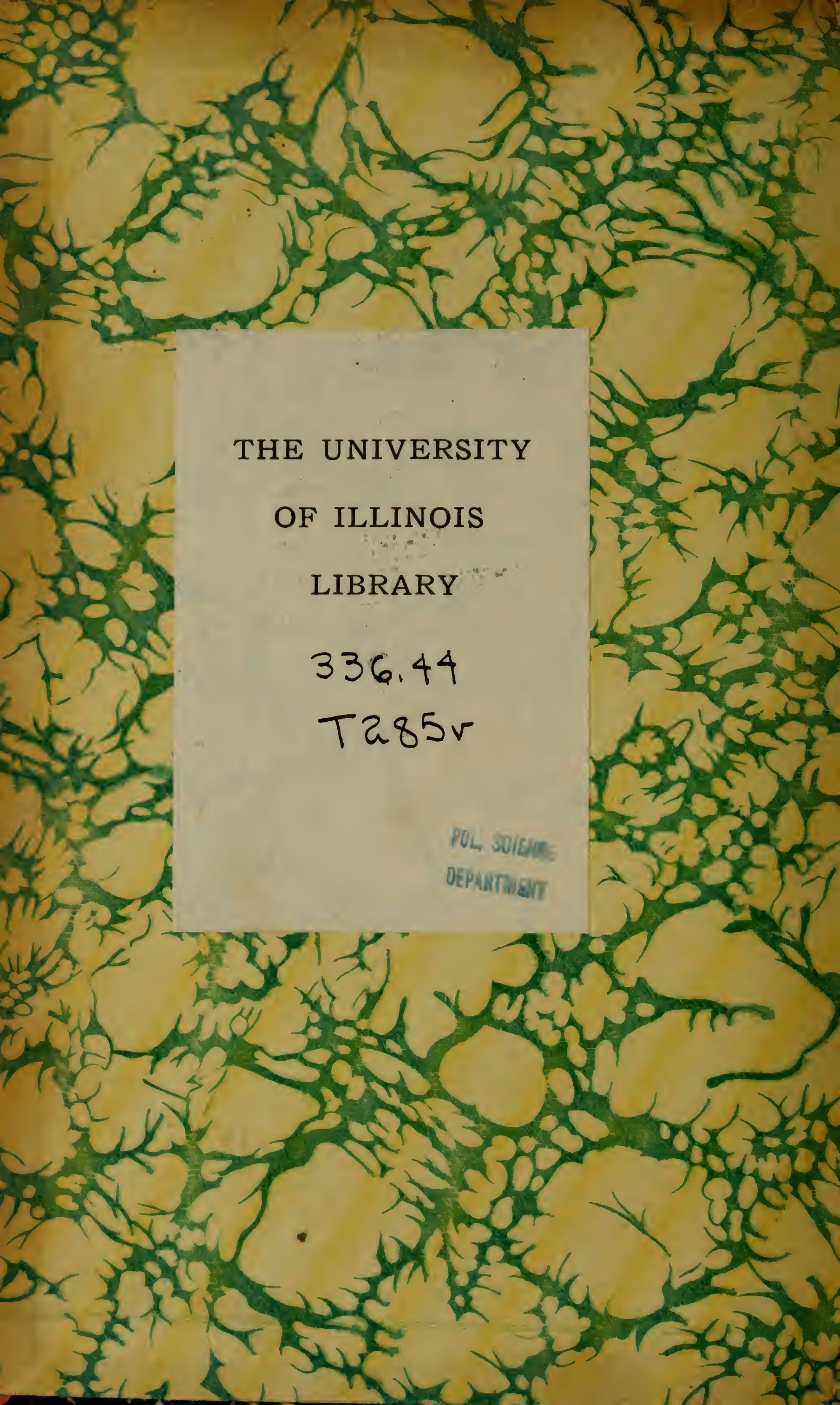
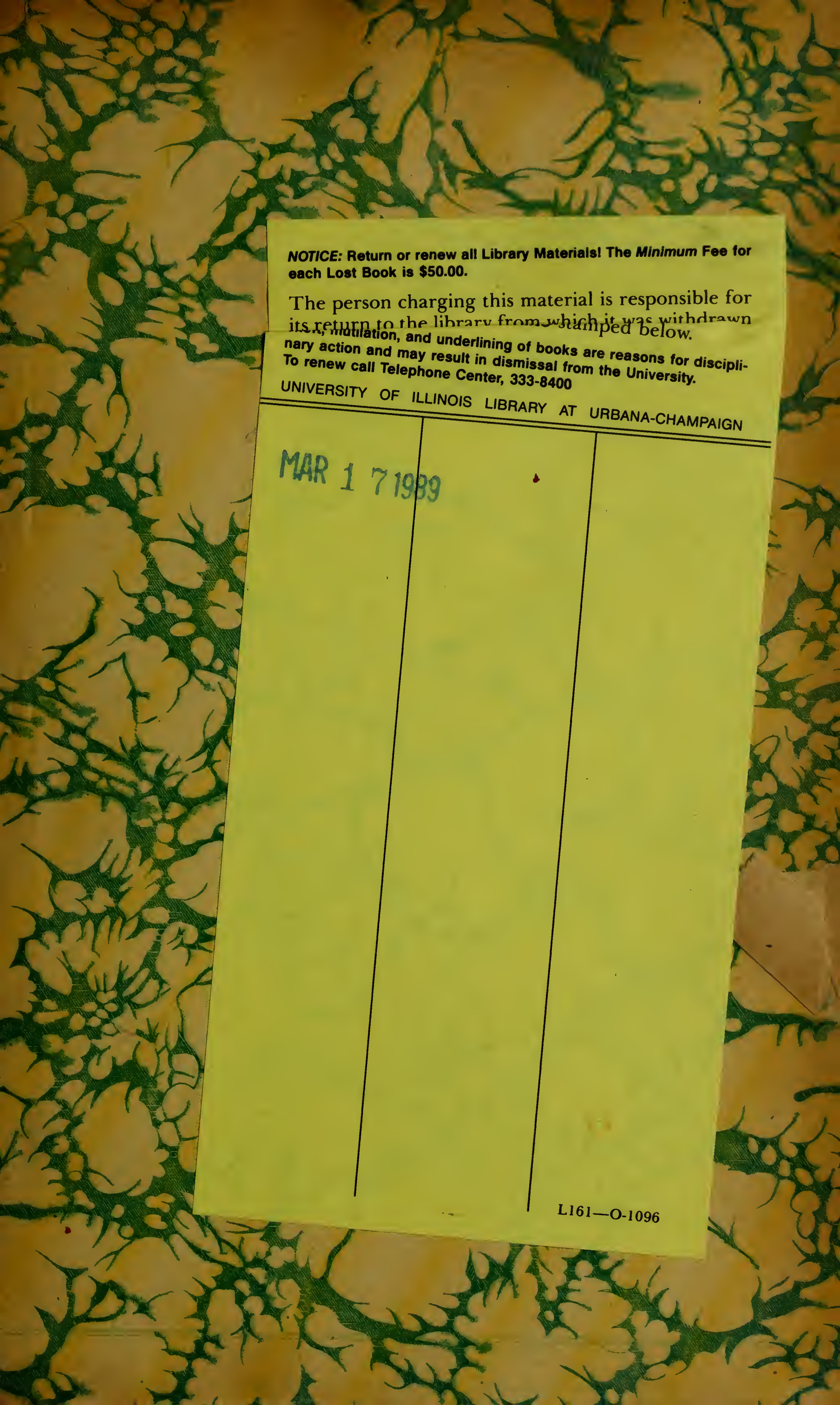



THE UNIVERSITY
OF ILLINOIS
LIBRARY
336.44
T285r
POL. SCIENCE
DEPARTMENT



LA

VALEUR SOCIALE

DES

BIENS COMMUNAUX

EN FRANCE

PAR

JEAN TESSIER

DOCTEUR EN DROIT

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—

1906

LA VALEUR SOCIALE

DES

BIENS COMMUNAUX EN FRANCE

LA

VALEUR SOCIALE

DES

BIENS COMMUNAUX

EN FRANCE

PAR

JEAN TESSIER

DOCTEUR EN DROIT

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—

1906

INTRODUCTION

La commune, les biens communaux, sont des expressions générales qui ne peuvent se passer de définition. Il en faut préciser le sens, d'autant qu'on pourrait supposer à cet ouvrage une étendue qu'il n'a pas, y chercher une étude d'ensemble sur la propriété communale, et croire que l'intérêt de toutes les communes propriétaires y est en jeu.

Il s'agit seulement de résoudre un problème rural, auquel les communes urbaines sont à peu près indifférentes.

Qu'est-ce donc que la commune rurale dont il va être question ?

Elle est une agrégation d'individus, qu'une longue tradition de famille attache généralement au même sol et au même clocher, unis entre eux par la similitude de vie, un commerce journalier, les mêmes mœurs, des intérêts communs.

Cette commune est un être. Qui pourrait dire quand elle est née ?

Aussi haut qu'on remonte dans l'histoire, on voit le spectacle d'agglomérations qui lui sont semblables. Seuls, leur nom, leur organisation, leur rôle ont varié avec les siècles et les régimes.

Les temps passent ; la commune vit toujours. Il semble

qu'elle ne puisse mourir qu'avec la société [1]. La Révolution, qui anéantit tout ce qui rappelle l'ancien régime, songe à la détruire [2]. Mais elle est autre chose qu'une création de l'autorité royale. On serait tenté d'y voir une institution spontanée, presque aussi vieille, presque aussi naturelle que la famille, dont elle n'est sans doute que l'extension [3].

Antique organe, la commune a imposé son existence. Elle s'est agrégée au nouveau corps social [4]. Si elle n'en est pas la base même [5], si théoriquement elle n'est ni antérieure ni supérieure à l'Etat, en fait, sa naissance a précédé celle de ce dernier. Elle s'est perpétuée jusqu'à nos jours, sinon intangible, du moins respectée dans son esprit et dans ses coutumes. Encore maintenant elle est la cellule vivante, active, remuante de la société. « Elle demeure toujours le noyau de la vie nationale... C'est elle dont la fonction moins apparente, dont l'appareil plus

1. « Elle est le premier élément de la société, le véritable lien social, elle ne peut être ni détruite, ni ébranlée. » Extrait d'un rapport présenté le 9 février 1829 à la Chambre des députés par M. de Martignac, ministre de l'intérieur.

2. Sous l'Assemblée Constituante, le comité de constitution proposait de diviser la France en circonscriptions administratives de même étendue et de même forme géométrique.

3. « On a eu raison de dire que la commune est une association naturelle et que la loi ne pourrait pas les supprimer sans faire violence aux sentiments les plus légitimes. » Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 2e édition, t. IV, p. 71.

4. La plupart des communes, celles du moins qui avaient la vitalité dont nous essayons de donner une idée, c'est-à-dire les communautés des campagnes, protestèrent contre le projet du comité de constitution. C'est en partie à cette opposition qu'est dû le rejet de ce projet et l'adoption d'un projet nouveau, aux termes duquel il y aurait « une municipalité dans chaque bourg, ville, village. » (12 novembre 1799).

5. Comme cela existe dans certains pays, notamment dans les pays de l'Amérique du Nord.

simple et plus concis que les autres collectivités, provinces, départements, districts..., etc., travaille, se développe et s'accroît selon la marche la plus constante. »[1] -- C'est en elle, comme l'a dit M. de Tocqueville, « que réside la force des peuples libres. »

Juridiquement, la commune actuelle peut se définir : « la circonscription administrative élémentaire du territoire national investie de la personnalité civile qui, sous des conditions de contrôle déterminées, constitue, dans l'administration générale de l'Etat, un organe distinct, chargé, en même temps, de la gestion de ses intérêts particuliers[2]. »

La commune n'est donc pas seulement une individualité propre ; elle est encore une circonscription territoriale et un démembrement de l'autorité. Son caractère complexe communique un aspect varié à ses propriétés, dont il est bon de connaître les éléments pour délimiter la portée de cette étude.

C'est d'abord le *domaine public communal*, servant à un usage public, et qui, par essence, « n'est pas susceptible de propriété privée. »[3]

Les biens des communes qui n'ont pas cette nature sont appelés biens patrimoniaux ou biens communaux propre-

---

1. P. Baudin, *le Journal* du 17 avril 1904.

2. *Dictionnaire de l'Administration française*, par Maurice Block, Paris-Nancy, 1898. — Cette définition, comme d'ailleurs presque toutes celles qu'on propose, se place au seul point de vue juridique. Elle est, par là même, étroite et ne donne qu'une idée imparfaite de la commune telle que nous l'envisageons.

3. Expressions dont se sert l'article 538 du Code civil.

Le domaine public de la commune comprend les voies publiques : quais, rues, places et promenades publiques, les chemins vicinaux et ruraux ; les chemins de fer communaux ; les eaux, fontaines, bornes-fontaines, lavoirs et abreuvoirs ; les ponts et ouvrages d'art sur les cours d'eau ; les églises, chapelles, temples et synagogues.

ment dits, et constituent le *domaine privé* de la commune [1].

Les premiers, meubles [2] ou immeubles, sont affectés à un service public ou d'utilité publique [3], ou n'ont aucune destination spéciale.

Tels sont les maisons, terrains, enclos, moulins, usines, fermes, les terres labourables et les prés loués ou affermés, les bois vendus par coupes, etc.

Il reste une dernière catégorie de propriétés, les *biens communaux proprement dits* ou plus simplement *communaux*.

---

1. Le domaine privé communal s'entend généralement des terrains ayant servi de cimetière dans les villes et bourgs qui, en exécution du décret du 21 prairial an XII, ont transféré le lieu des sépultures en dehors de leur enceinte; des terrains destinés au pâturage des bestiaux de la commune; des carrières communales où les habitants puisent les matériaux nécessaires à la construction de leurs édifices ou clôtures; des tourbières dont les habitants jouissent en commun, et dont les pro duits servent au chauffage dans certains pays; des mines et minières; des forêts communales; des servitudes ou services fonciers; des droits d'usage à exercer soit sur les fonds d'une autre commune ou de certains particuliers, soit sur quelques forêts de l'Etat; des maisons, des terres vaines et vagues situées dans l'enceinte des territoires d'une commune, à l'égard desquelles il n'y a aucun propriétaire reconnu.

2. Nous ne parlons des meubles que pour mémoire. Ils se composent de valeurs mobilières, rentes sur les particuliers et principalement sur l'Etat; de créances, argent comptant, revenus, objets mobiliers proprement dits. Certains sont destinés à un service public, comme les meubles de l'hôtel de ville, les pompes à incendie, les caisses des tambours, les drapeaux, les trompettes, les cloches, etc.

3. Citons les bâtiments militaires (casernes, hôpitaux, manutentions, corps de garde, etc.); les cimetières, les halles et marchés, les abattoirs, entrepôts, salles de spectacle, les lycées et collèges communaux, les maisons d'école et d'école maternelle, les hospices, hôpitaux, monts-de-piété, bureaux de bienfaisance, les justices de paix, les archives, les bibliothèques et musées. Quant à la mairie (hôtel de ville, maison commune), il y a controverse. Les uns la classent parmi les biens patrimoniaux ; d'autres parmi ceux du domaine public.

Ils sont livrés à la jouissance des habitants. Ce sont des tourbières, varechs ou goëmons, et, le plus souvent des bois, des pâturages, des terres labourables, des marais.

C'est de ces biens que traite le présent ouvrage. Mais il sera parfois fait allusion aux biens patrimoniaux. On ne saurait s'occuper des uns et négliger les autres. Des rapports trop étroits les unissent ; ou pour mieux dire, la distinction qui les sépare est artificielle. Les immeubles du domaine privé peuvent devenir tour à tour patrimoniaux ou communaux, au gré du conseil municipal [1] : communaux, s'il les livre à la jouissance des habitants ; patrimoniaux, s'il en tire un revenu, les afferme ou les loue.

Le patrimoine communal donne, comme tout autre, naissance à des servitudes.

Parmi elles sont des droits d'usage [2] actifs ou passifs, établis sur les bois des communes, sur les forêts de l'Etat ou celles des particuliers. La jouissance qu'ils confèrent n'est pas de même nature que la jouissance communale, qui est, en quelque sorte, la manifestation d'un droit de propriété. Les effets sont toutefois sensiblement les mêmes, si l'on considère les services qu'ils rendent aux habitants.

Rien qu'à ce titre, ils méritent un examen attentif. Mais il y a plus. Ce sont, à proprement parler, non seulement des droits, mais, on peut dire, de véritables biens commu-

---

1. A l'exception toutefois des biens patrimoniaux affectés à un service public ou d'utilité publique, qui ne peuvent changer d'affectation. Il est entendu que les biens du domaine public sont soustraits à la jouissance privée. Ils sont *res omnium*. Les étrangers peuvent en jouir aussi bien que les habitants de la commune.

2. Outre ces droits d'usage dont nous parlons, il existe des servitudes établies en vue de l'utilité des héritages compris dans le patrimoine communal. Passivement, la commmune subit des servitudes dont les habitants peuvent se prévaloir sur les rues, places et promenades publiques ; sur les bâtiments, bois et terrains dont elle est propriétaire.

naux. On doit considérer comme tels, dit Béquet « des droits utiles, des droits d'usage, des servitudes qui peuvent exister au profit de chacun des habitants sur des immeubles dont la commune n'est pas propriétaire, mais qui appartiennent à l'Etat ou à des particuliers. »[1]

Des considérations analogues nous amèneront à traiter de la vaine pâture, qui n'est qu'une forme particulière de servitude, et qui est un droit communal puisque ce droit est reconnu aux individus en raison du lien qui les unit à leur commune.

Finalement, ces biens communaux, que nous connaissons par une énumération succinte, comment les définir ?

Le droit ancien désignait sous cette appellation tous les biens appartenant aux communautés d'habitants.

Pour le droit intermédiaire, sont communaux les biens « sur la propriété ou les produits desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes..... ont un droit commun. »[2]

Ces termes ont été à peu près littéralement reproduits par le Code civil : « Les biens communaux, dit l'article 542 de ce code, sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis. »

On remarquera que les mots « sections de commune » ont été supprimés. Par là, la définition nouvelle se trouve incomplète : les biens communaux appartiennent tout ensemble aux communes et aux sections. En simplifiant

---

1. Et à cet égard, il a été fort bien jugé par un arrêt de la Cour de Nancy du 11 juin 1843, que l'on devait considérer comme bien communal tout droit utile dont la participation s'acquiert par le fait de l'habitation dans une commune. Sous l'ancien Régime d'ailleurs la confusion juridique était fréquente entre ces biens et les usages.

2. Loi du 10 juin 1793, section I, article 1.

son modèle, le législateur de 1804 n'a pas été bien inspiré, il n'a pas été plus heureux en le répétant et en le corrigeant.

C'est une erreur que d'assigner la propriété des communaux aux habitants et non à la personne morale que forme la commune ou la section de commune. Et parler, non plus de droit commun, mais de droit acquis à la propriété et aux produits des biens communaux est une expression impropre. Elle s'explique doublement par certaines spécialités de la jouissance communale et par de très anciennes coutumes. D'une part, les allotissements héréditaires et viagers peuvent porter à croire que les portionnaires ont la propriété de leurs lots. D'autre part, les habitants ont sur quelques produits, ceux des bois et des pâturages en particulier, des droits dont ils ont joui de tout temps, et qui, pour ce motif, paraissent incommutables. Qu'on songe aux textes anciens ; ils employaient le mot « communaux », nous dit Merlin, pour désigner à la fois ces biens et ceux « qui n'étaient qu'à titre d'usage. »[1]

On aura alors la genèse de la définition erronée que contient le Code civil.

Que faut-il donc entendre par communaux ?

Strictement et abstraction faite des droits qui leur sont assimilés, les biens dont les produits sont attribués ou abandonnés aux habitants ; plus simplement, les biens dont ils ont la jouissance en nature.

*

Cette expression, les biens communaux, a un air archaïque auquel on a peine à ne pas se tromper. Elle évoque les

1. Cf. Dalloz, *Code des lois administratives*, VIII, Commune, n° 6756.

vicissitudes de la propriété à l'époque de la Royauté ancienne, le moyen âge et jusqu'au temps des sociétés primitives où la consommation n'étant pas en rapport avec la production, les hommes bénéficiaient, indistinctement et sans compter, de la générosité de la terre. Toute la question si intéressante de l'origine de la propriété s'y rattache, s'y prolonge. Et c'est parce que la propriété communale est une survivance du passé que son histoire a tout d'abord sollicité les recherches. D'éminents auteurs s'y sont employés. Ils ont mis en valeur des thèses contradictoires et également incertaines.

Mais ceux qu'intéressent à un degré moindre l'enfance de l'humanité, ces embryons de société, ces rudiments d'économie politique, ont employé à une autre œuvre leurs efforts.

Justement parce que les communaux représentent le passé, ils les voudraient rayer du présent. Ils n'ont qu'une voix pour en demander la suppression.

Le Parlement ne s'y est pas encore résigné. Ses préoccupations vont ailleurs. La transformation des moyens de production de l'industrie a jeté la population ouvrière dans une crise qui a fait partiellement oublier la crise agricole.

Le temps d'ailleurs est passé où la question de la possession des terres communales pouvait donner des forces nouvelles au gouvernement qui s'en serait occupé.

Tôt ou tard cependant le problème se posera et il faudra le résoudre. Voilà pourquoi il est nécessaire de rechercher ce que représente le communal dans notre état social, si c'est une anomalie, s'il répond encore à un besoin et mérite d'être épargné, s'il peut, s'il doit se moderniser dans ses formes et dans la manifestation de son utilité.

En tout cas, il ne nous paraît pas qu'on puisse le condamner sans examen.

L'ancienneté de la coutume est, à notre sens, une raison suffisante pour ne pas se hâter. Il faut songer que si la commune rurale est cet être vivant que nous avons essayé de dépeindre, elle le doit en partie à ses biens. Les nécessités de leur gestion ont été l'origine de nombre de communes villageoises[1] ; et ce fut pour leur conservation et le partage de leurs revenus qu'on reconnut une existence légale à la communauté d'habitants[2]. Actuellement, la collectivité rurale a conservé ces attributions qui furent longtemps sa fonction presque unique[3].

Mais il y a autre chose qu'un lien juridique entre les populations agricoles et les biens communaux, c'est un attachement fait d'intérêt, d'intimité et d'histoire. Les générations se succèdent. Et trouvant toujours le patrimoine commun comme si un ancêtre lointain le leur avait

---

1. Nous avons laissé entendre, au début de cette introduction, que la commune existait de date immémoriale. Cela est vrai de la commune en tant que groupement humain, et non en tant qu'organisme social. C'est dans ce dernier sens que M. de Martignac a pu dire dans le discours que nous avons déjà cité : « La commune... est née comme une conséquence... de la jouissance indivise des propriétés communes. » — Et M. Sée : « Des causes multiples ont créé les communes villageoises. — Mais l'une des plus importantes c'est l'existence des droits d'usage en commun possédés par l'ensemble des habitants d'un village. » Sée, *Les droits d'usage et les biens communaux en France au moyen âge*. Extrait de la *Revue internationale de sociologie*. Paris, 1898.)

2. « Du jour où elle fut propriétaire, elle eut une existence réelle et légale au milieu de la hiérarchie féodale qui reposait sur la possession du sol ; elle administra ses biens et fut admise à les défendre en justice. » A. Babeau, *Le village sous l'ancien Régime*, 3e édit. Paris, 1882.

3. Même à la fin de l'ancien Régime, les communautés des campagnes n'avaient dans leurs attributions, outre ce qui concernait la jouissance et la mise en valeur des communaux, que l'entretien de l'église paroissiale et du cimetière.

légué, elles le considèrent comme leur chose. Chaque individu prend par là conscience d'être d'une grande famille ; cette terre leur est commune comme à d'autres le sang.

*

Ce n'est donc pas à la légère qu'il faut se prononcer. Aussi avant d'indiquer notre sentiment sur l'avenir des communaux avons-nous cru bon d'apprendre à connaître leur vie passée, au moins dans la mesure où ce passé peut instruire. Mais nous ne nous attarderons pas à l'examen des polémiques brillantes qu'il a fait naître, bornant notre ambition à donner dans notre première partie un court tableau historique qui, en faisant connaître l'utilité passée du communal, sera de nature à éclairer sa physionomie présente, et à mieux faire ressortir sa valeur actuelle.

C'est de cette physionomie et de cette valeur que nous partie. Pour cela il nous faudra étudier le régime légal auquel
Pour cela il nous faudra étudier le régime légal auquel sont soumis les biens communaux, les libertés et les droits reconnus aux communes pour leur administration, la nature et l'étendue de la jouissance abandonnée aux habitants, et aussi la valeur réelle de la propriété communale.

Cette dernière considération fera l'objet de notre troisième partie, où nous rechercherons si au point de vue social les communaux font œuvre utile, s'il convient d'en maintenir la jouissance ou s'ils sont voués à la destruction.

La dernière partie sera consacrée à envisager la possibilité de l'intervention législative et l'étendue qu'il convient de lui réserver.

PREMIÈRE PARTIE

Historique des Biens communaux.

CHAPITRE PREMIER

Les Origines.

Quelle est l'origine des biens communaux ?

Il y a à cet égard des doutes très grands que n'a pas changé en certitude la querelle célèbre de M. Glasson et de M. Fustel de Coulanges, non plus que les savants écrits du président Henrion de Pansey et de Proudhon.

M. Fustel de Coulanges et M. Henrion de Pansey assignent aux communaux une origine unique, les libéralités des seigneurs ecclésiastiques et laïques.

Les terres de ces derniers avaient peu de valeur, la main-d'œuvre était rare, les jours fériés multiples. Le serf corvéable et sans salaire travaillait peu. Pour attirer et pour fixer les habitants, les seigneurs durent prendre l'habitude de concéder dans leurs forêts et leurs pâturages de larges droits d'usage [1].

1. « De grande ancienneté, dit Guy Coquille, les seigneurs voyant leurs territoires déserts et mal habités, concédèrent les usages à ceux qui y viendraient habiter pour les y semondre et à ceux qui jà y étaient pour les y conserver et retindrent quelques légères prestations plutôt en reconnaissance de supériorité qu'en profit pécuniaire. » Guy Coquille, *Questions et réponses sur les articles des coutumes*. Question

« Les seigneurs, nous dit Henrion de Pansey, avaient de grands domaines, des bois considérables, peu d'habitants et le désir d'en augmenter le nombre. Pour y parvenir, le moyen le plus efficace était d'améliorer la condition de leurs vassaux en favorisant l'agriculture. Pour cultiver il faut des bestiaux, il faut un bâtiment au cultivateur ; mais les bestiaux exigent des pâturages ; et comment bâtir, comment subvenir à mille autres besoins sans la faculté de couper du bois dans les forêts ? Les seigneurs se trouvaient donc dans une espèce de nécessité de permettre à leurs habitants le pâturage sur les terres de leurs domaines et même l'usage de leurs bois ; c'est aussi ce que la plupart ont fait [1]. »

Telle est la première opinion sur l'origine des biens communaux. Elle était courante sous l'ancien Régime et a permis de reconnaître aux seigneurs le droit de triage.

Tout naturellement, la Révolution s'est emparée d'une seconde et sa législation s'en est inspirée. Elle a pensé que la propriété communale était née d'une sorte de propriété antérieure à la féodalité.

A l'époque de la vie pastorale, disent les partisans de ce système, la population était clairsemée, les échanges peu fréquents, la division dans le travail presque inconnue. La terre était couverte de forêts sans limites, de prairies immenses. Les eaux abondaient. A quoi bon l'appropria-

---

CCCIII, p. 259 (édit. Loysel, Paris, 1646). — Salvaing, *Traité de l'usage des fiefs*, ch. XCVI, p. 470, affirme pareillement que pour les mêmes motifs, les seigneurs ont été contraints d'accorder aux particuliers « des droits d'usage dans leurs forêts comme des facultés accessoires à leur habitation et sans lesquels ils auraient été nécessités à déguerpir les fonds et à chercher un établissement ailleurs. »

1. Henrion de Pansey, *Des biens communaux*, chap. VI, § 3, p. 61. Paris, 1825.

tion personnelle ? Les prés, les eaux, les bois suffisaient à chacun, servant à tous, et, n'appartenant à personne, étaient en commun.

Il n'y avait qu'une partie du sol dont la tribu était propriétaire : elle la partageait tous les ans entre les familles [1].

Quand Rome imposa son droit national, elle apporta avec sa domination, le goût de la culture et un type supérieur de propriété, la propriété individuelle. La vie se fit agricole bien que ne disparurent pas les habitudes pastorales. La propriété devint un droit personnel et absolu ; et il ne dut subsister des coutumes et de la propriété des tribus que ce que la tolérance du vainqueur permît d'en conserver [2].

Mais les Romains fondaient çà et là des colonies dans les pays conquis. C'était un moyen d'assurer leur domination que d'appeler de toutes les parties du territoire les gens sans ressources auxquels, dans les contrées insuffisamment peuplées, étaient distribuées quelques parcelles de terrain. Et, pour faciliter sa tâche à la colonie, on réservait une partie de l'*ager publicus*, qui devenait commune.

A mesure donc que s'étend la domination de Rome, le nombre de ces biens s'accroît. Des corporations agricoles, les municipes en sont, un peu partout, pourvus ; l'Empire en est semé. Ils portent, suivant les pays, des noms différents [3]. Frontin les appelle *communia*, et Aggenus Urbi-

1. Dareste de la Chavanne, *Histoire des classes agricoles en France*, Paris, 1858.

2. « La vie pastorale ne disparut pas, sous les Romains. Agronomes et jurisconsultes latins parlent de *pastores* et *saltuarii.* » Dareste de la Chavanne, *op. cit.*

3. « Relicta sunt et multa loca quæ veteranis data non sunt. Hæc variis appellationibus per regiones nominantur. In Etruria communalia vocantur. » Aggenus Urbicus, *De Conditione agrorum.*

cus, son commentateur, nous apprend qu'on les nommait *communalia* en Etrurie.

La Gaule, comme les autres provinces, en fut dotée, ses colonies et ses cités. Mais ce fut surtout le domaine des villes qui s'accrut ainsi.

Par une série de dispositions générales, les empereurs permirent aux municipalités de recevoir des legs, d'abord, puis toutes sortes de choses entre vifs ou à cause de mort [1].

Bien des propriétaires sans doute virent là le moyen d'exonérer une partie de leurs biens des lourds impôts qui les grevaient. Est-ce pour ce motif ? Les donations et les legs abondent. Pline nous en apporte le témoignage [2].

Mais quand la petite propriété fut absorbée par les latifundia, quand l'élevage remplaça la culture, que la classe des agriculteurs eut presque entièrement disparu, la fiscalité écrasante du Bas-Empire fit de la propriété une charge dont on chercha à s'exonérer par l'abandon. Ce fut une exode presque générale. Que devinrent ces domaines vacants ?

Préoccupée surtout d'assurer la rentrée de ses impôts, Rome chercha des répondants : « Nulle terre sans impôt, et, par conséquent, nulle terre sans seigneur et maître contre lequel le fisc pût agir [3]. » Telle était sa politique. Les terres hermes et vacantes furent attribuées aux propriétaires voisins ; la plus grande part revint aux municipa-

---

1. Nerva permit aux cités de recevoir des legs ; Hadrien réglementa ce droit et étendit aux villes de province la capacité de recueillir *ab intestat* la succession de leurs affranchis, capacité qui avait précédemment été reconnue aux villes d'Italie. On pourrait encore citer d'autres droits susceptibles d'augmenter les propriétés des municipes.

2. Rapporté par M. Armand Rivière dans son *Histoire des biens communaux en France depuis leur origine jusqu'à la fin du XIIIe siècle*, ch. VIII, Paris, 1856.

3. Armand Rivière, *op. cit.*, ch. VIII.

lités, les biens communs devant, à défaut de titres, être réputés appartenir aux communautés.

Vinrent les Barbares.

Ils avaient coutume de réserver à leurs chefs une partie du territoire qu'ils envahissaient. C'étaient. à n'en pas douter, les terres les plus fertiles; les autres étaient partagées au sort. Pour cette raison, on les nommait « *sortes* ». Chacun recevait un lot sur lequel il pouvait édifier sa demeure, et qui était destiné, avec l'enclos qui l'entourait, à devenir propriété héréditaire. Tout ce qui restait alors, « terres arables, bois, pâturages, eaux et chemins, demeurait indivis. La jouissance en était commune et réglée par l'autorité publique, c'est-à-dire par le conseil des habitants [1]. » C'est cette portion des terres qui, dans la coutume germanique, constituait la « *marke* », et c'est, d'après certains, l'origine première des biens communaux.

Cette affirmation est-elle légitime ; la prétention de ceux qui nient l'origine féodale des communaux est-elle fondée ; sur quelle étendue de territoire les coutumes germaniques se sont-elles établies ; dans quelle mesure les biens des municipes romains ont-ils été conservés ? Nous n'entreprendrons pas de le dire.

M. Glasson [2] affirme que, sous les Mérovingiens, l'existence des terres communes était un fait général ; M. Fustel de Coulanges [3], au contraire, croit que les cités seules pos-

---

1. Dareste de la Chavanne, *op. cit.* p. 89.

2. Glasson, *Institutions de la France*, t. III. — Même auteur : *Les communaux et le domaine rural à l'époque franque.* Réponse à M. Fustel de Coulanges, Paris 1890, § 17, p. 165 et suiv.

3. Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France.* L'alleu et le domaine rural, 1889, ch V, p. 175 et suiv. Cf. aussi H. Sée *: Les droits d'usage et les biens communaux en France au moyen âge* (Ex. de la *Revue internationale de sociologie*), Paris, 1898.

sédaient en propre des communaux. Il nie que les Barbares ont possédé en commun les eaux, les prairies et les bois, et soutient que dans les campagnes la propriété collective n'a jamais été pratiquée. Sans doute, les textes barbares emploient des expressions qui peuvent tromper ; mais les mots *communia*, *communis pastura*, qui s'y trouvent, ne désignent pas, d'après lui, les terres de la marke, pour la raison qu'on retrouve ces termes dans les actes de vente et les donations [1]. « Du IVe au IXe siècle, conclut-il, les communaux de village ne dérivent point d'une prétendue propriété collective ; ils dérivent d'une jouissance concédée à des tenanciers par un propriétaire. De même que presque tous nos villages sont issus d'anciens domaines, c'est aussi dans l'organisation intime de ces domaines que se trouve l'origine des communautés de village [2]. »

Nous n'entrerons pas dans le détail d'une controverse qu'il ne nous appartient pas de trancher. Nous nous bornons à la signaler. Tout est dit, d'ailleurs, sur des questions aussi étudiées, et comment un court résumé pourrait-il aider à se faire une opinion sur une question à propos de laquelle des savants comme M. Glasson et M. Fustel de Coulanges n'ont pu se mettre d'accord.

Des deux thèses absolues que nous venons d'exposer, l'une affirme donc que les communaux ont pour seule source les concessions seigneuriales ; l'autre prétend trouver avant la féodalité des propriétés communes [3].

1. M. Bouthors (*Les sources du droit rural cherchées dans les communaux et dans les communes*, Paris-Amiens, 1865) ne voit pas là de contradiction avec l'existence de la propriété commune. Il explique : « Quiconque vend une terre, vend une part de la forêt commune et des « pâturages. »

2. Fustel de Coulanges, *L'alleu et le domaine rural*, ch. XVII, p. 433.

3. Proudhon n'admet comme source des biens communaux qu'une

Ayant renoncé à solutionner le problème de l'origine des communaux, nous ne rechercherons donc pas ce qu'ont pu devenir ces propriétés, si elles sont demeurées intactes ou si la féodalité a dû les absorber partiellement ou en totalité, question complexe et obscure à laquelle il n'est peut-être pas plus facile de répondre qu'à celle précédemment étudiée.

Signalons pour terminer, l'opinion de M. Aucoc qui croit avoir reconnu une troisième source à la formation du patrimoine communal ; ce sont les associations que formaient entre eux, pour exploiter les terres, les serfs et parfois les hommes libres [1]. Elles existaient dans la Picardie,

---

sorte de propriété antérieure et naturelle des habitants spoliés au moyen âge par la noblesse et le clergé. — Cf. Proudhon, *Traité des droits d'usage*, 3e édition, Paris 1848, t. II, titre IV, ch. II, n° 733 (*Des biens communaux d'ancienne origine*). — Cf. encore, Latruffe-Montmeylian, *Des droits des communes sur les biens communaux*. Paris, 1826, t. I, ch. II et III, p. 40 et suiv. — Legrand, dans son *Commentaire sur la coutume de Troyes* (1664), ne veut pas qu'on dise « comme aucuns, que tous usages soit forêts ou pâtures viennent des seigneurs, par cette raison que *omnia censetur moveri a domino territorii*, ce qui n'est pas vraisemblable ; mais plutôt que de toute ancienneté et avant la création des rois, les forêts étaient publiques et communes au peuple ». — Basmaison, *Coutume d'Auvergne* (art 5, titre 28) : « Quant aux hermes, communaux, terres vacantes, bruyères et buissons, les seigneurs justiciers prétendent leur appartenir à cause de leur justice, mais la coutume, conformément au droit commun, les attribue à l'universalité du corps des habitants résidant en la même justice, sans que le seigneur ait aucun avantage ou préférence à ses sujets que d'en prendre comme l'un d'eux. »

1. M. Eugène Bonnemère, *Histoire des paysans*, est d'avis qu'elles se sont développées sous l'influence des idées chrétiennes : « Sous l'inspiration de leur faiblesse et de leur désespoir, les serfs se groupèrent à l'imitation des moutiers, s'associèrent et arrivèrent à la possession du sol, non plus individuellement et isolés, mais rapprochés en agrégations de famille. » — M. Laveleye prétend que c'est une institution plus ancienne.

« Ces communautés, dit Guy Coquille, sont de vraies familles qui font corps et université et s'entretiennent par subrogation de personnes qui y naissent ou y sont appelées d'ailleurs. »

la Normandie, la Bretagne, le Berry, la Marche, le Bourbonnais, l'Auvergne, la Guienne, la Bourgogne, la Champagne, le Nivernais.

« N'est-il pas probable, dit M. Aucoc, que lorsqu'après avoir duré plusieurs siècles, ces associations se sont peu à peu dissoutes et que les associés se sont transformés en voisins habitant le même village, l'usage commun des pâturages s'est maintenu pour les habitants sans que l'on recherchât quels étaient ceux dont les auteurs avaient primitivement fait partie de la communauté [1]. »

L'opinion de M. Aucoc est que les communaux n'ont pas une origine unique. Il reconnaît jusqu'à quatre sources qu'il énumère :

« 1° La répartition primitive du sol au temps où dominait la vie pastorale.

« 2° L'attribution des terres vacantes faite aux municipalités romaines par les empereurs.

« 3° Surtout, et à peu près exclusivement pour les communautés rurales, les concessions à titre gratuit ou à titre onéreux des seigneurs ecclésiastiques et laïques.

« 4° Enfin les débris des propriétés indivises des communautés agricoles du moyen âge [2]. »

A partir de l'affranchissement des communes, il devient plus facile de suivre l'histoire de la propriété communale ; nous l'étudierons dans les chapitres suivants depuis le XIe siècle jusqu'à nos jours.

---

1. L. Aucoc, *Des sections de commune et des biens communaux qui leur appartiennent*, 2e éd., Paris, 1864.
2. L. Aucoc. *Idem*, p. 48.

CHAPITRE II

L'ancien Régime.

I. — Les communaux du XIe au XVIe siècle.

Les terres sur lesquelles s'exerçaient les droits des habitants étaient principalement des terres boisées. Leur superficie ne tarda pas à diminuer dans de notables proportions; cette diminution était due aux défrichements entrepris par les moines, qui, s'occupant de culture, portaient partout la hache dans les forêts. Celles-ci n'en devinrent que plus précieuses ; d'autant que le bois était le seul combustible, et qu'en outre on ne connaissait guère d'autres matériaux de construction.

Aussi des règles délimitant les droits des usagers s'établirent très vite pour la jouissance des forêts.

On n'en permit bientôt plus l'accès à toutes les espèces animales ; on défendit le pâturage dans les jeunes bois ; on limita le nombre des têtes de bétail ; on détermina les époques où pouvaient s'exercer les droits de glandée et de pacage ; on fit appel enfin aux principes du droit romain qui bornait le droit des usagers à la satisfaction de leurs besoins.

Une ordonnance de Philippe le Hardi, de 1280, prescrivit de réserver une portion de la forêt, le tiers ou le quart, pour l'exercice de ce droit d'usage. Le juge intervenait pour la désignation des parts ; c'est ce qu'on appela le droit

d'*aménagement*, qui, tout en respectant l'intérêt de l'usager, avait soin de laisser la propriété dans les mêmes mains [1].

Une clause souvent spécifiée dans les coutumes fut celle par laquelle le propriétaire s'interdisait l'aliénation de la portion usagère. Elle constituait un véritable droit de propriété ; et, c'est pourquoi ceux même dont l'opinion est que les concessions seigneuriales ne conféraient que des droits d'usage au profit des communautés sont unanimes à reconnaître que les communautés en vinrent à jouir en véritables maîtres du fonds.

Un autre procédé que l'aménagement fut employé dans le but de libérer complètement une forêt du droit d'usage. Ce fut le droit de *cantonnement*. Il consistait à abandonner la pleine propriété d'une partie du fonds grevé.

Mais ni l'un ni l'autre de ces droits ne prit de forme juridique qu'avec le temps. Leur légitimité peut ne pas faire de doute : à cette époque, toutefois, le défrichement des bois, la restriction des usages ne pouvaient aller sans dédommagements.

On imposa donc aux concessionnaires du défrichement de souffrir le libre parcours après l'enlèvement des récoltes; et il s'établit un système d'aménagement des cultures qui obligeait l'exploitant à laisser tous les ans un tiers de son exploitation en jachère nue [2].

1. On a regardé l'ordonnance de 1280 comme le fondement du droit de réserve. L'opération inaugurée par cette ordonnance ne comporte que des précautions momentanées et non pas le principe des réserves définitives et perpétuelles qui constituent, à proprement parler, le droit de réserve, exigé par les seigneurs dès le XVI[e] siècle pour mettre un terme à la dévastation des forêts.

2. C'est, du moins, une des causes de la jachère nue, avec, peut-être, la nécessité dans laquelle on se croyait de laisser se reposer la terre.

Les habitants n'auraient donc en somme pas eu de raisons de se plaindre si les prétentions des seigneurs s'étaient bornées à l'établissement de ces restrictions aux droits d'usage. Mais les seigneurs cherchèrent de plusieurs façons à rentrer en possession des biens qu'ils avaient concédés, et leurs agissements furent la cause de nombreux procès.

Un premier moyen, souvent employé par eux, fut l'altération des coutumes.

Au XVI[e] siècle, Mornac, élève de Cujas, et Jean Duret attestent qu'il n'était pas un hameau qui n'eût ses usages communaux. Il devait en être à plus forte raison ainsi au XV[e] siècle. Eh bien ! sur 450 coutumes, tant générales que locales, 30 générales et 60 locales seulement en parlent.

Voici un autre procédé auquel les seigneurs avaient recours. Sous le prétexte de l'amélioration culturale des terres vacantes et sans maîtres, des commissions extraordinaires parvenaient, en convertissant en terres labourables des pâturages et des marais, à les soustraire à la jouissance commune. Leurs décisions étaient sans appel; cependant, le versement d'une somme d'argent faisait fléchir les rigueurs [1].

A la faveur des guerres de religion, beaucoup de seigneurs même réclamèrent non seulement la moitié, mais la majeure partie, parfois la totalité des biens des communautés [2].

Ce qui fait dire à Guy Coquille : « Aucuns grands ou avaricieux ou tous deux ensemble avaient voulu tirer

---

1. Latruffe-Montmeylian, *Des droits des communes sur les biens communaux*, Paris, 1826, en donne l'affirmation.

2. Voir, à ce propos, E. de Laveleye, *De la propriété et de ses formes primitives*, ch. XXI.

finance du pauvre peuple et lui ôter ses commodités pour en faire profit[1]. »

La diminution des biens communaux provenait donc des usurpations seigneuriales faites sous des prétextes divers, et de l'aliénation de ces biens nécessitée par les charges nombreuses qui pesaient sur les communautés en temps de guerre.

L'autorité royale essaya de réagir. Le 27 avril 1567, Charles IX publiait une déclaration rendue sur les plaintes des habitants de la Bretagne[2]. Elle portait « que tous ceux des habitants de chaque paroisse et communauté seront tenus de remettre et rétablir les places vagues et pâtures en l'état qu'ils étaient avant l'édit de 1566, avec défense à toutes personnes de se les approprier et de s'en mettre en possession au préjudice des sujets du roi et des communautés. »

Sous Henri III, aux Etats Généraux de Blois, le Tiers-Etat fit entendre des plaintes à ce sujet[3].

En réponse à ces plaintes, les articles 283 et 284 de l'ordonnance de mai 1579 enjoignirent aux baillis et sénéchaux de veiller à ce qu'aucun sujet ne soit opprimé « par la puissance et la violence des seigneurs », « auxquels, dit l'ordonnance, défendons de les intimider, menacer ou excéder ». Il était, en même temps, prescrit aux procureurs d'informer contre ceux qui avaient soustrait des lettres ou des titres appartenant aux communautés d'habitants, ou qui, sous prétexte d'accord, les avaient forcées de se soumettre à

1. Guy Coquille, *Questions et réponses sur les articles des Coutumes*.

2. Cette déclaration fut enregistrée au Parlement de Bretagne, le 11 août suivant.

3. « Si on leur ôtait leurs communaux (aux pauvres gens et aux villages) on leur ôterait leurs aisances et leur richesse. » Cf. Dupin, *Lois des communes*, Paris, 1823, introduction, t. I, p. 167.

l'avis de telles personnes que bon leur avait semblé. Ces compromis, transactions, sentences arbitrales, devenaient de nul effet. L'action en revendication à cause d'usurpation se trouvait fondée par ces articles.

Henri IV, dans son édit de mars 1600, autorisa les communes qui avaient vendu à vil prix, pour payer les tailles levées pendant les troubles, leurs usages et communs, à rentrer en possession des biens vendus moyennant le remboursement du prix reçu : c'est l'action en regret [1].

II. — Le XVIIe siècle.

Louis XIII fut plus catégorique encore. En janvier 1629, il fit défense aux seigneurs d'usurper les propriétés communes : « Et si aucunes ont été usurpées, seront incontinent restituées [2]. »

L'ambition des seigneurs ne se lassa pas. La science des légistes vint lui fournir une arme nouvelle.

Affectant de croire que tous les communaux avaient pour origine une concession seigneuriale, et en vertu de la règle : « nulle terre sans seigneur », ils s'arrogèrent le droit de *triage*. La concession, à leur dire, n'avait pas été faite dans l'unique intérêt des habitants, mais également dans celui des seigneurs, qui en jouissaient comme premiers habitants des communautés. C'est ce droit qu'ils prétendaient convertir

1. Cette action en regret se trouvait donc limitée au cas de vente, en temps de guerre, pour subvenir aux charges excessives qui pesaient sur les habitants des communautés.

2. Les abus de cette nature n'ont pas disparu au XVIIe siècle : « On a partagé ces communs, dit l'édit de 1667, chacun s'en est accommodé selon sa bienséance ; et, pour en dépouiller les communautés, l'on s'est servi de dettes simulées et abusé pour cet effet, des formes les plus régulières de la justice. »

en réclamant la propriété du tiers des biens ainsi soumis à la jouissance commune.

Les officiers des justices seigneuriales se prêtaient volontiers à ces exigences des seigneurs, et les protestations des habitants des villages étaient vite étouffées.

Colbert, vers l'an 1663, y fut cependant attentif. Il envoya des commissaires dans toutes les provinces avec mission d'étudier la situation des communs. Et Louis XIV, à la suite du rapport qui lui fut fait, publia un édit donné à Saint-Germain-en-Laye au mois d'avril 1667.

Le préambule de cet édit contient des considérations intéressantes, qui montrent bien toute l'importance des communaux pour les habitants à cette époque. On y lit le passage suivant : « Ces communes, qui avaient été concédées par forme d'usage seulement, pour demeurer inséparablement attachées aux habitations des lieux, pour donner moyen aux habitants de nourrir des bestiaux et de fertiliser leurs terres par les engrais et plusieurs autres usages, en ayant été aliénées, les habitants étant privés des moyens de faire subsister leurs familles, ont été forcés d'abandonner leurs maisons ; et par cet abandonnement les bestiaux ont péri, les terres sont demeurées incultes, les manufactures et le commerce en ont souffert, et le public en a reçu des préjudices très considérables. »

Cette ordonnance confirma la faculté de regret de 1600 [1]. Mais son importance lui vient des mesures qu'elle édicta relativement au triage. Elle autorisa la revendication pour

1. Elle permettait même « la réintégration de fait et sans aucune formalité de justice. » Cette clause, il est vrai, fut modifiée par un arrêt du Conseil du 14 juillet 1667, qui décida que les habitants des communautés seraient « tenus, avant de se mettre en possession, de présenter leurs requêtes aux sieurs commissaires départis dans la province. »

tous les triages exécutés depuis 1630 (art. 7) ; et, pour l'avenir, elle supprima ce droit. Le roi en faisait remise, pour sa part, dans les usages et communes où il lui appartenait. « Jamais, dit Babeau, la vieille monarchie n'avait exercé mission plus élevée. Jamais Louis XIV ne mérita mieux le surnom de Grand que dans ces quelques lignes..... où il intervient pour protéger les faibles contre les forts et où il déclare les biens des communes inaliénables et imprescriptibles [1]. »

Cette œuvre bienfaisante n'eut pas de longue durée. Les réclamations des seigneurs se firent pressantes et unanimes, au point que le pouvoir royal céda et rétablit le droit de triage dans l'édit du mois d'août 1669, « portant règlement général pour les eaux et forêts » [2]. Toutefois, le triage ne pouvait plus avoir lieu qu'à deux conditions difficiles, qu'à l'origine la concession des terrains ait été gratuite et que les deux tiers restant aux habitants fussent suffisants pour leurs besoins.

Malgré cela, le triage continua de s'exercer sans réserves jusqu'à la Révolution, et nous verrons qu'au cours du

1. Babeau, *Le village sous l'ancien Régime*, 3e édit., Paris, 1882.

2. Titre XXV, article 4 : « Si néanmoins les bois étaient de la concession gratuite des seigneurs, sans charge d'aucuns cens, redevance, prestation ou servitude, le tiers en pourra être distrait et séparé à leur profit en cas qu'ils le demandent et que les deux autres suffisent pour l'usage de la paroisse.... Ce qui sera pareillement observé pour les prés, marais, îles, pâtis, landes, bruyères et grasses pâtures, où les seigneurs n'auront autre droit que l'usage, et d'envoyer leurs bestiaux en pâture comme premiers habitants, sans parts ni triages, s'ils ne sont de leur concession, sans prestation, redevance ou servitude. » — Art. 6 : « Les seigneurs qui auront leurs triages, ne pourront rien prétendre à la part des habitants et n'y auront aucun droit d'usage, chauffage ou pâturage.... » — Nous parlerons de l'ordonnance d'août 1669 avec plus de détails, à propos de l'affouage, auquel elle a trait.

XVIIIe siècle des dispositions législatives vinrent sanctionner ces pratiques.

III. — Le XVIIIe siècle.

Au XVIIIe siècle, le droit sort de son indécision. Des règles définies font place au tâtonnement des siècles antérieurs et mettent fin aux luttes passées. Aussi paraît-il profitable, avant d'étudier la législation révolutionnaire et pour mieux la comprendre, de jeter un coup d'œil d'ensemble sur les règles fondamentales qui s'appliquaient alors aux biens communaux.

Les droits auxquels leur assiette donnait naissance étaient — on s'en souvient — le droit de *triage* pour les biens possédés en pleine propriété par les communautés d'habitants, le droit d'*aménagement* et le droit de *cantonnement* pour ceux sur lesquels les communautés n'avaient qu'un droit d'usage.

Autrefois, cette distinction entre l'usage et la propriété n'était pas clairement établie, les seigneurs voyant un droit d'usage où les habitants affirmaient leur propriété. Mais petit à petit, par le jeu naturel des coutumes d'aménagement, de cantonnement, de triage qui s'établirent, il se constitua une propriété diminuée mais certaine au profit des communautés. Aussi est-ce seulement à cette époque que ces divers droits purent prendre une forme juridique.

Quant au reste, les communs étaient grevés de substitution. Une commune, même laïque, n'avait pas le droit d'engager ses fonds, parce que le bien, d'après Domat, appartenait à ceux qui devaient composer par la suite les communautés auxquelles on ne pouvait faire préjudice. Les biens commu-

naux n'étaient donc pas susceptibles d'être aliénés ni donnés à ferme [1] ; « Les maires, syndics et échevins..., dit Henrion de Pansey, en doivent compte à ceux qui viendront après eux ; ils doivent les conserver comme un dépôt sacré [2]. » Il était possible, toutefois, de procéder à leur vente pour des causes urgentes, d'absolue nécessité et avec le consentement unanime des habitants [3].

Enfin, l'on peut dire que le communal était considéré comme étant plutôt la propriété des petites gens, et pour cette raison on ne pouvait en changer la nature [4].

Telle était la physionomie essentielle du communal sous l'ancien Régime.

Nous ne ferons que mentionner les textes relatifs aux partages de jouissance des marais communaux. Ils datent de la seconde moitié du XVIII[e] siècle, et seront étudiés plus loin. Bien qu'ils consacrent le droit de triage, ils s'inspirent déjà de tendances nouvelles, tendances que les criti-

---

1. Les paroisses et communautés doivent être protégées « comme étant réputées mineures, » dit la déclaration du 22 juin 1659 relative à la généralité de Soissons. On voit par là que cette règle très ancienne n'avait rien de spécial au XVIII[e] siècle.

2. « Les maires, syndics et échevins des communautés, les habitants eux-mêmes ne sont que les administrateurs des biens communaux. Ils en doivent compte à ceux qui viennent après eux, ils doivent les conserver comme un dépôt sacré. Ces futurs habitants ont, en effet, une vocation directe dans le titre primitif : ce n'est pas à tels ou tels individus que le bien commun appartient, mais à la communauté, corps immortel composé de ceux qui n'existent pas encore comme des habitants actuels. » Henrion de Pansey, *Dissertations féodales*, 1789, t. I. p. 449 et 450.

3. L'autorisation du souverain était en outre requise. En dehors de ces cas, toute aliénation était interdite (ordonnance du 22 juin 1659 ; ordonnances des mois d'avril 1667 et 1669).

4. L'arrêt du Conseil du 29 mai 1735 défend les défrichements aux seigneurs comme aux autres.

ques générales, formulées contre la propriété commune à cette époque, ne feront qu'accentuer.

A quoi auraient abouti les idées qui se faisaient jour ? Il ne paraît pas facile de le présumer. D'ailleurs, les événements se précipitent ; par la force des choses la législation va prendre une tournure nouvelle.

CHAPITRE III

Les lois modernes.

I. — La période révolutionnaire.

La loi du 4 août 1789, en abolissant le régime féodal, supprima, par le fait même, tous les droits entachés de féodalité que possédaient les seigneurs sur les biens communs.

Cela impliquait la suppression du triage. Une loi des 15-28 mars 1790 en prononça formellement l'abolition pour l'avenir. Elle révoqua même, au profit des communautés, tous les triages faits depuis trente ans, hors des cas permis par l'ordonnance de 1669.

Bientôt même les triages de toute nature faits depuis cette date furent annulés en exécution de la loi des 28 août-14 septembre 1792 [1].

---

1. Article 1er : « L'article 4 du titre XXV de l'ordonnance des eaux et forêts de 1669, ainsi que tous édits, déclarations, arrêts du Conseil et lettres patentes qui, depuis cette époque, ont autorisé le triage... soit dans les cas, soit hors des cas permis par ladite ordonnance, et tous les jugements rendus et actes faits en conséquence sont révoqués et demeurent à cet égard comme non avenus. » — Dans la Lorraine et le Badois, les ducs et seigneurs haut-justiciers purent revendiquer le tiers-denier des ventes extraordinaires faites par les habitants des communes après satisfaction de leurs besoins. L'analogie de ce droit avec le triage est flagrante. Aussi l'article 32 de la loi des 15-28 mars 1790 avait-elle aboli le tiers-denier à l'égard des bois et autres biens possé-

Les droits auxquels les usages donnaient naissance furent maintenus. La loi de 1792 le dit formellement pour le cantonnement, qui put, dès lors, être demandé « tant par les usagers que par les propriétaires »[1]. Elle ajoute que, néanmoins, les cantonnements pourront être « revisés, cassés ou réformés » dans certains cas[2].

Le législateur, poursuivant tous les abus, entreprit encore la réintégration des communes dans leurs biens usurpés. Il suffit à une commune, pour pouvoir les revendiquer contre les seigneurs, de prouver qu'elle les a possédés à titre non précaire et qu'elle en a été dépouillée par l'effet de la puissance féodale. Peu importait, d'ailleurs, l'époque à laquelle l'usurpation avait pu se produire[3].

---

dés en propriété par les communautés. Mais ce même article en a assuré le maintien sur le prix de vente des biens dont les communautés n'étaient qu'usagères. L'article 2 de la loi du 28 août 1792 ne fait que reproduire ces dispositions. Aujourd'hui encore l'Etat, successeur des ducs de Lorraine peut réclamer le tiers-denier aux communes qui exercent dans les forêts domaniales des usages concédés par les ducs. V. Dalloz, *Code des Lois administratives*, VIII, *Commune*.

1. Article 5.

2. Article 6 : « Tous jugements, accords ou transactions qui, sans prononcer de cantonnement, auraient statué sur des questions de propriété ou d'usage entre les ci-devant seigneurs et les communautés, ainsi que tous les arrêts du Conseil, jugements, accords ou transactions qui auraient ordonné des arpentements, agrimensations, bornages ou repassement de chaînes entre les communautés ou les particuliers et les ci-devant seigneurs, ou qui, à ce sujet, auraient adjugé des revenants-bons à ces derniers, pourront être également revisés, cassés et réformés. »

Les revenants-bons consistaient dans les parcelles de terrains que l'on trouvait en surmesure tant des héritages particuliers que des biens communaux après un arpentement général des fonds d'une paroisse.

3. Article 8 : « Les communes qui justifieront avoir anciennement possédé des biens ou droits d'usage quelconques dont elles auraient été dépouillées en totalité ou en partie par les ci-devant seigneurs, pourront se faire réintégrer dans la propriété et possession desdits biens ou droits d'usage, nonobstant tous édits, déclarations, arrêts du Conseil,

Le domaine communal s'accrut sans doute de ce fait ; mais une autre disposition de la loi de 1792 contenait une mesure encore plus favorable à son extension.

On sait que sous l'ancien Régime la jurisprudence et la coutume reconnaissaient au seigneur la propriété des terres hermes et vacantes[1]. Déjà une loi des 13-20 avril 1791 leur avait enlevé ce droit pour l'avenir. La loi de 1792 alla plus loin. Elle établit une présomption de propriété en faveur des communautés[2]. Pour achever cette œuvre, la loi du 10 juin 1793 décidera que toutes les terres vagues « sont et appartiennent de leur nature à la généralité des habitants ou membres des communes ou des sections de commune ».

Cette libéralité eût été vaine si l'on avait pu se prévaloir de la prescription. Aussi la loi de 1793 déclare-t-elle que la possession de quarante ans ne suffirait plus pour vaincre la commune, qu'un titre légitime serait nécessaire.

La Révolution, dans cette première partie de son œuvre, semble avoir pris à tâche de reviser l'œuvre de l'ancien

---

lettres patentes, jugements, transactions et possessions contraires, à moins que les ci-devant seigneurs ne représentent un acte authentique qui constate qu'ils ont légitimement acheté lesdits biens. »

1. On appelle terres hermes, celles qui n'ont jamais eu de maîtres, jamais été habitées ou pu l'être, telles que les déserts, les lieux solitaires, les terres sur les parties rocheuses des montagnes.

Les terres vacantes ont eu un maître, ont été cultivées puis abandonnées. — En retour de la propriété de ces terres, les seigneurs étaient chargés des appointements des juges, de l'entretien des prisons, de la nourriture des enfants trouvés, des frais de justice criminelle.

2. Article 9 : « Les terres vaines et vagues ou gastes, landes, biens hermes ou vacans, garriques, dont les communautés ne pourront pas justifier avoir été en possession, sont censés leur appartenir, et leur seront adjugés par les tribunaux, si elles forment leur action dans le délai de 5 ans. » Les seigneurs étaient admis à prouver leur propriété par titre ou par possession exclusive pendant 40 ans.

Régime. Jugeant iniques les présomptions féodales, toutes en faveur du seigneur, elle les renversa au profit de la commune, forte de l'appui que lui fournissaient les lois romaines que nous avons fait connaître et les tentatives impuissantes de la royauté.

Elle semblerait donc avoir tout mis en œuvre pour favoriser la propriété communale si, par ailleurs, elle n'avait donné une législation d'une nature tout autre, apparemment opposée à l'intérêt communal.

La loi du 14 août 1792 ordonna le partage des biens communaux entre les habitants de la commune [1] pour en jouir en toute propriété [2]. Les bois étaient exclus de cette mesure [3]. Cette loi fut bientôt jugée inefficace. Dès l'année suivante, le député Lozeau, de la Charente-Inférieure, lut à la tribune de la Convention un rapport sur la nécessité de supprimer les propriétés communales. Il soutenait que leur inégale répartition choquait le principe d'égalité ; que, de plus, ces propriétés étant mal tenues, mal cultivées, « des terrains immenses se trouvaient ainsi soustraits au progrès de l'agriculture. » Il demandait, en conséquence, le partage des communaux, ou leur vente au profit des habitants de la commune. Le rapport fut pris en considération et donna naissance à la loi du 10 avril 1793.

Cette loi autorisa seulement le partage des biens communaux entre les habitants [4], à l'exception des bois [5]. Le

---

1. Article 1er.

2. Article 2.

3. Leur exploitation avait été soumise à l'administration forestière par la loi du 29 septembre 1791.

4. Section I, article 3 : « Tous les biens appartenant aux communes, soit communaux, soit patrimoniaux, de quelque nature qu'ils puissent être, pourront être partagés, s'ils sont susceptibles de partage. »

5. Article 4 : « Seront exceptés du partage les bois communaux, les-

partage devait avoir lieu par tête d'habitant[1]. Il était gratuit et, de plus, facultatif, en ce sens que, pour recevoir son exécution, la mesure devait être votée par le tiers des habitants de tout sexe[2].

L'assemblée des habitants pouvait[3] décider qu'un bien continuerait à être joui en commun ; et, dans ce cas, il lui était loisible de déterminer les règles qui lui paraîtraient les plus utiles pour la jouissance commune.

Mentionnons en dernier lieu la loi du 24 août 1793, établissant le grand livre de la dette publique et déclarant que les dettes des communes seraient dettes nationales. En échange, les communes abandonnaient à l'Etat une quantité de biens suffisante pour le dédommager.

Rien dans ces lois ne traduit la sollicitude qu'avait tout d'abord montrée la Révolution. Si la première partie de son œuvre accroît la propriété des communes, il semble bien que dans la seconde elle ait cherché à la détruire. Les effets de ces lois différentes sont opposés. N'y a-t-il aucune contradiction dans la législation révolutionnaire ?

Pour s'en rendre compte, ce n'est pas au point de vue de la propriété communale qu'il faut se placer. Le but du législateur de 1792 était l'anéantissement de tout ce qui restait de la féodalité. Celui de 1793 a voulu détruire tout ce qui rappelait l'ancien Régime. La commune propriétaire

---

quels seront soumis aux règles qui ont été ou qui seront décrétées par l'administration des forêts nationales.» — L'article 5 excepte encore les biens du domaine public et les biens patrimoniaux affectés à un service public.

1. Sect. II, art. 1er : « Le partage des biens communaux sera fait par tête d'habitant domicilié, de tout âge et de tout sexe, absent ou présent. »

2. Article 7.

3. Article 12 de la section III.

lui a semblé constituer une puissance dans l'Etat, un organisme susceptible, par l'attachement qu'il provoque, de briser l'unité qu'elle s'efforçait de fonder, de perpétuer le particularisme qu'elle entreprenait de détruire. Ce particularisme lui paraissait d'autant plus menaçant qu'elle prévoyait qu'au nom de la logique qui, à cette époque, présidait à toutes choses, on ne manquerait pas de demander pour les divisions territoriales nouvelles, le canton, le district, les mêmes privilèges que pour les communes. Le domaine communal, inégalement réparti, favorisait plus ou moins les citoyens suivant leur origine, et par là choquait les idées d'égalité. C'est pourquoi la Convention résolut de le sacrifier.

Elle avait, en outre, un motif puissant qui la guidait : « La suppression des privilèges seigneuriaux avait profité presque exclusivement à la classe nombreuse des possesseurs du sol et des tenanciers, car ils grevaient bien plus la propriété que les personnes ; la classe plus nombreuse encore de ceux qui ne possédaient rien n'en avait jusqu'ici retiré aucun profit matériellement appréciable. La Législative et la Convention voulurent les rattacher eux aussi aux idées nouvelles, leur donner un intérêt à rompre définitivement avec le passé, et, à l'aide des biens communaux... reconstitués, créer de nouveaux propriétaires [1]. »

Une preuve que telle était bien l'intention de la loi, c'est qu'elle défendait, et cela pendant un espace de dix années, d'aliéner les portions échues en partage qui, pendant le même laps de temps, étaient déclarées insaisissables [2].

---

1. Albert Chaudé, *Des biens des communes en droit français* (Thèse de doctorat), Paris, 1878, p. 170.

2. « Excepté pour le paiement des contributions publiques. » (Loi de 1793). Rappelons à ce propos que la constitution n'accordait pas le droit

On imagine aisément les difficultés que soulevèrent les lois révolutionnaires au milieu de ces temps agités, les procès qu'elles suscitèrent et qu'attisaient la soif des revendications et l'ardeur des résistances.

Comment la propriété communale résista-t-elle à cette tourmente ? Il faut croire que la principale cause de cet état de choses réside dans l'intérêt des habitants, pour qui « les avantages de la dépaissance en commun surpassaient encore les avantages qu'on se promettait de la propriété privée [1]. »

Aussi des protestations que nous ferons connaître ailleurs se firent entendre. Elles amenèrent le député Baraillon à demander l'abrogation de la loi de 1793. Il le fit dans un éloquent réquisitoire, le 20 thermidor de l'an X. Cette loi, dit-il, « produit un effet contraire à celui que l'on se proposait, puisqu'elle dépouille l'artisan et le sans-culotte, pour employer l'honorable expression de la tyrannie ». La loi, en effet, excluait du partage les non domiciliés.

Baraillon gagna la cause des campagnes, et « le Conseil... considérant que la loi du 10 juin 1793, relative au partage des biens communaux, a donné lieu à de nombreuses réclamations, soit auprès de la Convention nationale, soit auprès du Corps législatif..... qu'il est... instant d'arrêter les funestes effets de l'exécution littérale de la loi du 10 juin 1793, dont plusieurs inconvénients majeurs se sont fait sentir », décréta le renvoi.

La loi du 21 prairial an IV (9 juin 1796) suspendit provisoirement les partages des biens communaux, et la loi du

---

de vote aux domestiques, qu'elle ne jugeait pas assez indépendants. Les tendances égalitaires trouvèrent dans le partage un moyen propre à atténuer cette exception ; la propriété est un gage d'indépendance.

1. Eugène Cauchy, *De la propriété communale*, Paris, 1848, p. 32.

2 prairial an V (24 mai 1797) prohiba, quelles qu'elles fussent, les ventes des biens appartenant aux communes [1].

Il nous suffira de mentionner ici les lois qu'a nécessitées l'application de ces diverses dispositions législatives.

Ce sont la loi du 9 ventôse an XII; le décret du 9 brumaire an XIII ; le décret du 4e jour complémentaire de la même année ; l'ordonnance royale du 23 juin 1819 [2].

II. — L'Empire.

La propriété communale n'en avait pas fini avec les lois destructives. Au moment où toutes les difficultés semblaient avoir disparu, les nécessités financières de l'Empire à son déclin, vinrent la menacer à nouveau. La désastreuse campagne de Russie avait décimé la Grande Armée. L'Empire

---

1. Article 1er : « Il ne sera plus fait aucune vente de biens de communes, quels qu'ils soient, ni en exécution de l'article 2 de la section III, de la loi du 10 juin 1793, et de l'article 92 de la loi du 24 août suivant, ni en vertu d'aucune loi. Néanmoins les ventes légalement faites de ces mêmes biens à l'époque de la promulgation de la présente loi auront leur plein et entier effet. »

2. Nous retrouverons la loi du 9 ventôse an XII quand il s'agira de rechercher si le partage en propriété des communaux est une opération permise dans l'état actuel du droit. — Nous en parlerons encore — en même temps que de l'ordonnance de 1819 — à propos des usurpations de communaux. — Le décret du 9 brumaire an XIII et le décret du 4e jour complémentaire, qui complète le précédent, nous occuperont à propos du mode de partage de jouissance actuellement en vigueur et des droits du conseil municipal quand il s'agit de modifier un ancien usage.

Un projet de résolution présenté par M. Jaurès et adopté par la Chambre le 27 novembre 1903, prévoit « le classement et la publication des documents relatifs à la vie économique de la Révolution. » L'œuvre est grandiose et le travail bien organisé. On se propose entre autres buts d'étudier le régime et le partage des communaux. Des comités départementaux, des correspondants communaux, une commission centrale ont été nommés. L'œuvre promet d'être fort intéressante.

ébranlé ne pouvait se soutenir que par la guerre. Il fallait de toute nécessité se procurer des ressources. Des impositions nouvelles semblaient impossibles. Napoléon songea à une combinaison financière qui lui parut heureuse [1].

La loi du 20 mars 1813 transmettait à la caisse d'amortissement la propriété des biens ruraux, maisons et usines, possédés par les communes.

L'opération prenait date à partir du 1er janvier 1813. Mais la cession n'était pas entière et ne comprenait pas tous les biens des communes : « Les bois, les biens communaux proprement dits, tels que pâtis, pâturages, tourbières et autres dont les habitants jouissent en commun [2] », étaient exceptés, ainsi qu'une certaine quantité d'autres biens dont l'énumération serait oiseuse.

La loi décidait en outre que les communes recevraient en inscription 5 %, une rente proportionnée au revenu net des biens cédés.

En épargnant les biens laissés à la jouissance commune, il semble que cette loi soit étrangère à notre sujet. Nous aurions pu la taire ; mais nous l'avons mentionnée parce que l'application qui en fut faite est suspecte.

Toute la difficulté résidait dans la question de savoir dans quelle catégorie on rangerait les communaux. Tel bien était-il frappé par la loi ou épargné par elle ? La solution était réservée aux préfets et au Conseil d'Etat.

---

1. Il restait à payer sur les exercices des trois dernières années 232.500 000 fr., sans compter les déficits de 1809 et des années antérieures. Le ministre des Finances estimait qu'on pourrait retirer 370.000.000 fr. de la vente des biens des communes. On affecterait 237.500.000 fr. au paiement des dettes d'État, et les 132.500.000 fr. d'excédent seraient employés en achats de rente 5 °/₀ jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour procurer à chaque commune la rente prévue par la loi.

2. Article 2.

Il fut même décidé dans la suite que les réclamations contre les décisions des préfets devraient être portées devant le ministre des Finances, qui statuerait en Conseil d'Etat. Aucune garantie sérieuse n'était donc accordée aux communes contre l'arbitraire de l'administration.

Il n'est ni téméraire ni injuste de suspecter une telle loi et de craindre que même les biens communaux proprement dits n'aient, de ce chef, subi de graves atteintes.

III. — Les biens communaux sous la Restauration et au cours du XIXe siècle.

La Restauration, après avoir, par les ordonnances des 6 juin 1814, 16 juillet 1815, et par la circulaire du 29 août 1814, prescrit la continuation des ventes inaugurées en 1813, abrogea la loi impériale dans la loi de finances du 26 avril 1816. Cette date marque l'entrée dans la période contemporaine, qui ne sera plus troublée par des lois dont le domaine communal ait à souffrir.

Les lois qui sont intervenues depuis se rapportent seulement à la jouissance, à l'administration et à l'amélioration foncière des biens communaux. Elles trouveront tout naturellement place dans les chapitres où ces matières seront traitées.

DEUXIEME PARTIE

L'administration, l'exploitation et la jouissance des Biens communaux.

CHAPITRE PREMIER

L'administration des communaux.

I. — Historique de l'administration des biens communaux.

Il ne peut, bien entendu, être question de l'administration des biens des communes que du jour où ces biens ont constitué une propriété définie, ont eu une existence autre que l'indivision des premiers âges, une existence juridique.

A partir du XIe siècle, les pratiques administratives se précisent, se généralisent.

L'administration est aux mains des maires et échevins, des conseils et des jurats qui composent le corps municipal. Ce sont eux qui réglementent l'usage des communaux, qui fixent l'époque de la paisson, de la mise en défense, qui publient les bans pour les pâturages, les moissons, les vendanges. Cependant, comme nous l'avons vu, on considère les biens des communes comme étant surtout biens du peuple.C'est pour le compte de ce dernier que le corps municipal les administre. Aussi prend-il son avis pour les actes

importants de gestion, lorsqu'il s'agit d'une donation de biens communaux, par exemple, ou pour une transaction sur une question de propriété.

Leurs droits d'administration ainsi entendus, les communes, celles du Midi comme celles du Nord, les ont conservés jusque vers la fin du XIII[e] siècle.

La Monarchie, Louis XIV notamment, en prenant des mesures pour la conservation des biens communs, restreignit par le fait même les pouvoirs des municipalités ou des assemblées.

Dans les campagnes, où l'organisation des municipalités électives n'existait pas, un organe rudimentaire se forma, sous l'empire de la nécessité pour l'administration de la paroisse et celle des communs. C'est « l'*assemblée générale des habitants* ». Elle délibérait sur ces deux objets et prenait des décisions, sous le double contrôle du seigneur dont l'avis était généralement requis pour la convocation des membres de l'assemblée, et de l'intendant sans l'autorisation duquel il n'était pas de délibération valable. L'influence de l'intendant, il faut s'empresser de l'ajouter, se trouvait, dans les pays d'Etat, singulièrement diminuée.

L'Assemblée Constituante universalisa et étendit jusque dans les campagnes l'institution municipale. Que ce soit par l'intermédiaire de leur bureau ou du conseil général, les municipalités avaient alors les pouvoirs les plus étendus pour la gestion de leurs biens [1].

---

1. Aux termes de la loi du 14 décembre 1789, les municipalités renouvelées par moitié tous les ans, comprenaient de 3 à 21 membres et se décomposaient en *conseil général*, formé par l'ensemble des membres et en *bureau*, qui en était l'émanation et se réduisait au maire et à la moitié du conseil.

C'était le bureau tout entier qui était chargé de l'exécution. La réunion du conseil général avait lieu pour la décision des affaires importan-

Rappelons que la loi du 10 juin 1793 établissant la faculté pour les communes de partager leurs biens, reconnaissait la liberté d'établir, pour la jouissance communale, telles règles que les communes aviseraient. La délibération qui intervenait alors devait être approuvée par l'administration départementale après avis de celle du district.

Il semble bien que la constitution de l'an III ait continué l'œuvre de décentralisation commencée.

Cette décentralisation, toutefois, n'est pas aussi évidente pour la commune qu'elle paraît l'être pour le département. Chaque commune conservait bien à sa tête un agent municipal, mais — en ce qui concerne les communes de moins de 5.000 habitants — l'administration se trouvait en réalité transférée au chef-lieu de canton.

Or, on en a souvent fait la remarque, la décentralisation, contrairement aux apparences, est illusoire pour le département ; elle est, par contre, très réelle pour la commune.

La centralisation au canton est créée dans l'intérêt même de la petite commune, et non dans le but d'en diminuer l'indépendance. La gestion patrimoniale reste à la commune propriétaire, comme paraît du moins l'impliquer le texte d'une loi spéciale du 29 vendémiaire an V (20 octobre 1796), qui donnait à l'agent municipal le droit de plaider au nom de la commune. Et c'est ce qu'à notre point de vue il était important de mettre en lumière.

Même sous l'empire des lois de l'an VIII, et par exception aux règles générales d'une centralisation presque absolue, les municipalités conservent, vis-à-vis de leur

---

tes. Elle était obligatoire quand il s'agissait notamment d'un procès à intenter ou à soutenir, de l'acquisition, de l'aliénation d'un immeuble,

patrimoine, des attributions étendues ; et, chose digne de remarque, ces pouvoirs sont dévolus non pas au maire, alors à la nomination du gouvernement, mais au conseil municipal [1], de telle sorte que le maire ne peut être que l'exécuteur des volontés du conseil.

C'est donc ce dernier qui règle le partage des affouages, pâtures et généralement de toutes les récoltes et de tous les fruits communaux. C'est lui aussi qui décide de l'affectation des propriétés communales, soit qu'il les réserve à la jouissance commune, soit qu'il préfère les amodier ou les allotir.

Le premier Empire mit les communes sous une tutelle sévère. Il n'en est que plus intéressant de constater que la centralisation se fit moins sentir en ces matières, et que le régime le plus centralisateur a été obligé d'abandonner aux municipalités une partie de l'administration de leurs biens.

Les nécessités financières l'ont peu à peu obligé à se départir de cette excellente règle ; mais il n'en a pas moins reconnu la nécessité et le principe.

La pratique administrative desserra d'ailleurs peu à peu ces liens jusqu'à ce qu'intervint la loi du 18 juillet 1837, qui élargit systématiquement les facultés municipales.

Les attributions des conseils municipaux électifs étaient limitativement énumérées dans cette loi ; mais il apparaît qu'en matière d'administration des biens communaux, un plein pouvoir leur était reconnu.

L'article 17 de la loi de 1837 est ainsi conçu :

« Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations :

---

1. Les membres du conseil municipal étaient choisis par le préfet sur une liste de notables établie par les habitants.

1° Le mode d'administration des biens communaux ;

2° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens ;

3° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ;

4° Les affouages, en se conformant aux lois forestières. »

Article 19. — « Les conseils municipaux délibèrent sur :

4° la délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de commune ;

5° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens. »

Ces délibérations étaient exécutoires après approbation du préfet.

A cette loi de 1837 succéda celle de 1884, encore en vigueur, et dont il nous reste à passer en revue les principales dispositions.

II. — Les droits actuels du conseil municipal.

Ce qui était précédemment l'exception devient, avec la loi de 1884, la règle ; et cette règle est l'autonomie communale.

Les attributions du conseil municipal ne sont plus limitativement énumérées. Elles sont définies dans une formule générale : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune [1]. »

Ces délibérations sont exécutoires de plein droit, sauf

1. Article 61.

celles pour lesquelles la loi exige l'approbation de l'autorité supérieure [1]. (Nous ne parlons pas des nullités de droit ni des délibérations annulables par le préfet en conseil de préfecture [2].)

Or, les délibérations relatives aux biens communaux ne sont pas comprises dans cette catégorie.

Il en résulte qu'un conseil municipal est libre de choisir un mode de jouissance ou un autre ; qu'il peut, en principe, livrer un communal à la jouissance commune ou l'amodier, pratiquer des allotissements, décider que le mode actuel de jouissance sera maintenu ou le modifier.

Ses pouvoirs lui permettent de déterminer si les biens communaux seront conservés en nature de pâturage ou labourés et ensemencés.

Les municipalités peuvent ester en justice à propos de ces propriétés, et une loi récente, du 8 janvier 1905, vient de les dispenser, pour plaider, de l'autorisation du conseil de préfecture [3].

Examinons donc chacune des solutions que le conseil municipal est susceptible d'adopter et voyons le détail des droits dont l'exercice lui est confié.

Jouissance commune. — Tout d'abord, il peut abandonner les communaux à la jouissance commune des habitants, et cela de plusieurs manières, soit, lorsqu'il s'agit de pâturages, en les livrant aux habitants pour en jouir en commun, soit, pour des terres plus fertiles, en les

1. Article 68.
2. Articles 63 à 67.
3. Cette loi du 8 janvier 1905 porte modification des articles 121, 122, 123, 124 et 125 de la loi du 5 avril 1884. Article 122 : « Le maire, en vertu de la délibération du conseil municipal, représente en justice la commune ou la section de commune ».

divisant en lots qui sont attribués temporairement à des habitants désignés par le sort [1].

Amodiation. — Les municipalités peuvent aussi, avons-nous vu, amodier leurs biens. La loi de 1884 leur donne toute latitude en ce qui concerne les baux à ferme ou à loyer, lorsque la durée du bail n'excède pas dix-huit ans. Pour les baux d'une durée supérieure, la délibération doit être approuvée par le préfet en conseil de préfecture.

L'ordonnance royale du 7 octobre 1818 [2] exigeait expressément pour la passation du bail un acte notarié.

Mais la loi du 18 juillet 1837, qui indiquait d'une façon précise les règles des adjudications communales, a gardé le silence sur ce point. La doctrine et la jurisprudence en ont conclu que l'ordonnance de 1818 se trouvait par là virtuellement abrogée. L'intervention du notaire n'en continue pas moins à avoir son utilité pour prévenir des difficultés d'interprétation et des procès, en donnant aux clauses du bail plus de clarté et de précision.

De plus, en vertu d'une circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 mai 1852, un certain nombre de formalités préalables étaient de règle pour la location des biens communaux.

C'étaient :

Une enquête de commodo et incommodo ;

Une expertise ;

1. On ne saurait dans ce chapitre que se borner à cette constatation. Les questions qui se rattachent au même sujet trouveront plus loin leur place et seront détaillées au chapitre de la Jouissance communale et à celui de l'Organisation.

2. Cette ordonnance, dérogeant au décret du 9 brumaire an XIII, permettait la mise en ferme sans autorisation pour les baux d'une durée de moins de 9 ans.

La rédaction d'un cahier des charges ;

La mise aux enchères publiques [1].

Ces formalités étaient obligatoires, en ce sens que le préfet était invité à ne donner son approbation qu'après leur accomplissement. Il semble bien que cette condition de l'approbation préfectorale ne soit plus exigée. La circulaire du 15 mai 1884 en fait l'observation et en profite pour recommander aux préfets d'examiner avec un plus grand soin les délibérations qui leur sont soumises.

Les baux peuvent donc avoir lieu de gré à gré, bien que ce mode présente de moindres garanties ; malgré cela, l'adjudication publique est fréquemment employée.

Elle doit être annoncée un mois à l'avance par voie d'affiches. C'est le maire qui y procède, assisté de deux conseillers municipaux qui ont pour mission de résoudre séance tenante les difficultés qui se présentent au sujet des opérations préparatoires à l'adjudication [2]. Le receveur municipal est convoqué. Le maire rédige un procès-verbal d'adjudication, qui, régulièrement dressé dans la forme administrative, est un acte authentique ayant en lui-même force probante.

Acquisitions. — Les acquisitions d'immeubles ont lieu en vertu d'une délibération du conseil municipal, lorsque le prix, totalisé avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant, ne dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent

1. L'ordonnance du 7 octobre 1818 chargeait le maire de procéder « à l'adjudication des baux..., à la chaleur des enchères ».

2. Sauf le recours de droit.

créer sans autorisation. Au delà de cette proportion, l'approbation du préfet est nécessaire.

Rachats de droits d'usage. — Les communes qui veulent affranchir leurs biens des droits d'usage peuvent le faire par voie de cantonnement ou de rachat, en adressant une demande à la préfecture. Nous savons déjà que le cantonnement est une opération qui consiste à convertir un droit d'usage sur un fonds en un droit de propriété sur une partie seulement de ce fonds [1].

L'article 5 de la loi du 28 août 1792 avait, d'une façon générale, permis à la fois au propriétaire et à l'usager, de provoquer le cantonnement. Le Code forestier a modifié cette disposition pour les usages en forêts à propos desquels le propriétaire seul peut demander le cantonnement [2].

Quant aux droits d'usage autres que les usages en bois, c'est-à-dire les droits de pâturage, de panage, de glandée, etc., ils ne peuvent plus être convertis par voie de cantonnement et ne peuvent s'éteindre que par le rachat [3]. Encore la faculté de rachat souffre-t-elle exception dans le cas où l'exercice du droit de pâturage est devenu d'une nécessité absolue pour une ou plusieurs communes [4].

---

1. Le reste de la propriété se trouve dégrevé du droit d'usage. — Il ne faut pas confondre ce droit de cantonnement avec le cantonnement (aménagement ou réserves) qui consistait à concentrer un droit d'usage sur une portion déterminée de la forêt affectée aux besoins de la commune usagère. La propriété n'était, dans ce cas, pas même partiellement soustraite au seigneur à qui continuaient d'appartenir les fruits non perçus.

2. Article 63 de la loi du 31 juillet 1827 du Code forestier.

3. Article 64 du Code forestier.

4. Ainsi en serait-il dans le cas de communes situées sur une haute montagne et dont les habitants seraient obligés d'émigrer s'ils n'avaient la ressource du pâturage dans les forêts (C. d'État, 2 janvier 1857, et 15 janvier 1875, D. P., 84, 3, 54, note 3).

Il y a des usages dont le rachat est encore régi par la loi du 28 août 1792. Ce sont ceux assis sur des terrains non boisés et qui n'ont par conséquent pas été atteints par le Code forestier. Il en résulte que pour ces biens le cantonnement peut être demandé par les usagers aussi bien que par la commune.

Aliénation. — Les aliénations furent permises dans certains cas par la loi du 28 juillet 1861 pour favoriser l'extension d'industries susceptibles de procurer aux communes de grands avantages.

Les lois en vigueur les autorisent soit dans le but de procurer aux communes des ressources destinées à faire face à des dépenses de travaux publics, soit pour combler le déficit des recettes budgétaires ou encore pour obtenir, par une vente partielle, un emploi plus productif du reste des biens.

L'aliénation peut même devenir obligatoire quand elle est nécessitée par l'acquittement d'une dette. C'est le conseil municipal qui fixe les conditions auxquelles elle a lieu.

Dans le cas où l'aliénation n'a pas un caractère obligatoire, le conseil municipal adresse une demande au préfet [1] et, si celui-ci donne son approbation, il pourra être procédé à la vente après l'établissement :

D'un procès-verbal de commodo et incommodo ;

D'un procès-verbal d'estimation des biens à aliéner ;

D'un plan figuré et détaillé des lieux ;

D'un cahier des charges de l'adjudication ;

Et après une nouvelle délibération du conseil municipal sur les résultats de l'expertise et de l'enquête.

Mais, comme nous l'avons vu pour l'amodiation, l'adju-

---

1. Voir les articles 68 et 69 de la loi du 5 avril 1884.

dication publique n'est pas nécessaire, et on peut employer la voie amiable. Le cahier des charges est alors remplacé par la soumission de l'acquéreur.

Si l'adjudication est le mode le plus fréquemment employé, la vente amiable paraît tout indiquée lorsqu'il s'agit :

1° D'un objet de valeur minime ;

2° D'un avantage à retirer tellement évident que la formalité des enchères devient inutile ;

3° De la vente à un établissement public [1].

Pas plus d'ailleurs que pour l'amodiation, l'acte notarié n'est obligatoire.

Mais toujours l'approbation préfectorale est requise. Le préfet peut, ou bien provoquer une seconde délibération, ou bien refuser aussitôt et d'une façon définitive son approbation.

Il devra, dans tous les cas, veiller à ce que l'aliénation n'ait lieu que s'il y a urgence démontrée.

Son action protectrice s'exerce encore au cas de poursuites par un créancier ; car la vente des biens communaux ne peut être opérée par autorité de justice. Lorsqu'un créancier veut donner suite à un titre exécutoire, il doit s'adresser à l'administration, qui examinera s'il y a lieu d'autoriser la vente des biens communaux. En bonne règle, elle ne devra le faire que si les finances obérées de la commune ne permettent pas de désintéresser le créancier au moyen des excédents de recettes ou au moyen d'une imposition extraordinaire établie pour gager un emprunt.

L'article 110 de la loi du 5 avril 1884 spécifie qu'il ne sera procédé à la vente qu'après autorisation rendue par

---

1. Voir Béquet, *Répertoire de Droit administratif*, Commune, 2645.

un décret du Président de la République, décret qui devra déterminer les biens dont l'aliénation a le moins d'inconvénients.

La protection de la propriété communale, en ce sens, se trouve poussée assez loin et à très juste titre, tellement qu'on ne saurait aggraver sur ce point les droits de tutelle sans faire revivre l'ordonnance de 1564 qui prohibait toute aliénation.

Echange. — L'opération de l'échange peut se réduire à une aliénation et une acquisition. Il est donc naturel que les formalités et les règles de l'aliénation de gré à gré lui soient applicables. C'est un acte d'égale importance ; c'est même un acte plus délicat, en ce sens que s'il est facile d'apprécier une somme d'argent il l'est souvent moins de supputer le résultat d'un échange et de juger la valeur comparée des biens donnés et reçus. On n'en comprend que mieux la nécessité de l'autorisation préfectorale.

Partage des communaux indivis entre plusieurs communes ou sections de commune. — Une commune peut être copropriétaire d'un fonds avec un particulier.Les idées dont s'inspire l'article 815 du Code civil trouvent ici leur application [1]. Le partage aura l'avantage de fortifier les droits de chaque propriétaire en délimitant leurs propriétés respectives.

Il peut se faire encore que deux communes ou sections de commune soient en cause. Le cas n'est pas le même. Mais il n'en est pas moins vrai que si cette indivision peut,

1. Article 815 du Code civil : « Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision, et le partage peut être toujours provoqué, nonobstant prohibition et conventions contraires. On peut cependant convenir de suspendre le partage pendant un temps limité ; cette convention ne peut être obligatoire au delà de cinq ans ; mais elle peut être renouvelée. »

parfois, se justifier par de vieilles et respectables coutumes, bien des communes ou sections de commune peuvent désirer sortir de l'indivision.

La loi leur en fournit la possibilité.

S'agit-il d'une copropriété avec un particulier ? Le cas est simple. C'est celui prévu par le Code civil.

Les règles pour le partage d'une propriété indivise entre deux ou plusieurs communes ou sections sont moins précises et demandent plus d'éclaircissements.

Il semble bien que le conseil municipal soit juge de l'opportunité du partage. Prétendre que la question doit être débattue par le préfet, que l'opération doit être approuvée par lui, serait une idée peu compatible avec les données générales de notre droit, d'accord en cela avec les lois économiques qui voient dans l'indivision un état contraire aux intérêts des individus et des communautés propriétaires. « L'autorité supérieure peut sans doute peser sur le conseil municipal de ses conseils autorisés, mais ne saurait refuser une approbation qui n'est pas exigée [1]. »

C'est du moins l'avis de la plupart des auteurs [2].

Les lots sont formés à dire d'experts, chaque commune en désignant un. Le préfet nomme un troisième expert s'il est nécessaire de départager l'avis des deux premiers. Mais il ne semble pas qu'il doive jamais y avoir un plus grand nombre d'experts. Quand plusieurs communes ou sections de commune sont en cause, elles doivent s'entendre pour le choix de deux experts.

Quelle règle doit-on suivre pour le partage ?

L'idée première qui vient à l'esprit est de s'inspirer des

---

1. Béquet, *Répertoire de droit administratif*, Commune, 2732.

2. Voir en sens contraire Dalloz, *Répertoire*, V° Commune, 7370. — Morgand, *Loi municipale*, t. I, p. 174.

prescriptions du Code civil pour la composition des lots. On devrait donc, dans la mesure du possible, faire entrer dans chacun d'eux la même quantité de meubles et d'immeubles de même nature et de même valeur, les inégalités devant être compensées par des soultes, soit en rentes, soit en argent. La règle, au cas d'accord, devrait être de composer les lots en raison des convenances de chacun et de les répartir par voie d'attribution ; dans tout autre cas, de procéder par la voie du tirage au sort.

Mais il tombe sous le sens qu'il est nécessaire d'introduire quelques dérogations à ces règles. La situation des communes le commandera souvent. Elles ne sont pas maîtresses de leurs ressources, et l'on conçoit quels inconvénients résulteraient pour elles de propriétés chevauchant sur le territoire de communes voisines.

Quant à la détermination de la valeur des lots revenant à chaque commune, elle ne doit être faite en considération du nombre des feux qu'autant que les communes possèdent sans titres. Ce mode de partage, obligatoire nonobstant tout usage ou toute jouissance contraires, cesse d'être applicable, lorsqu'il résulte des documents produits, qu'au moment où l'indivision a commencé relativement aux biens dont il s'agit, les apports de chacune des communes ont été inégaux, l'inégalité ainsi constatée dans les apports respectifs autorisant les juges à soumettre le partage à la même inégalité [1].

L'autorité judiciaire est compétente pour toutes les contestations de principe, lorsque, par exemple, une commune se refuse au partage.

---

1. Lois du 10 juin 1793, du 19 brumaire an II. — Avis du Conseil d'Etat des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808.

L'autorité administrative intervient pour tout ce qui concerne les différends relatifs au mode de partage.

III. — L'administration des sections de commune.

Définition. — La commune n'est pas propriétaire de tous les biens dont elle a l'administration ; et l'on comprend aussi sous l'appellation de communaux, des biens dont les sections de commune ont seules la jouissance et qui sont, à proprement parler, des biens sectionaux. Mais, avant de rechercher les pouvoirs des municipalités à leur égard, il convient d'en définir le sens.

L'expression section de commune a plusieurs significations qu'il importe de distinguer.

Ce nom désigne : tantôt une portion habitée du territoire d'une commune qu'il s'agit de placer dans une autre commune ; tantôt une circonscription électorale, une division du territoire établie en vue de l'assiette de la contribution foncière, tantôt une portion de commune dans laquelle on institue un adjoint spécial pour remplir les fonctions d'officier de l'état civil.

La section de commune dont nous avons à nous occuper est cette portion de commune qui a des droits distincts et des biens qui lui sont propres. « La section de commune, dit M. de Crisenoy [1], est formée d'un groupe d'habitants possédant des biens et des droits communs auxquels n'ont pas part les autres habitants de la commune. » Elle n'a d'existence qu'en raison de ces biens. C'est une personne morale et une communauté territoriale.

---

1. De Crisenoy, *Statistique des biens communaux et des sections de commune* (Extrait de la *Revue générale d'administration*, 1887).

Origine. — L'origine des sections de commune se confond la plupart du temps avec celle des biens communaux, mais il est bon de souligner les circonstances particulières qui leur ont donné leur caractère spécial. M. Aucoc s'est livré sur les sections de commune à des recherches qu'il a fait connaître dans un très remarquable ouvrage [1]. Nous ne saurions mieux faire que de le suivre dans son exposé.

L'existence des sections de commune remonte à des temps reculés. On a la preuve, par l'ordonnance de 1669, qu'il existait à cette époque, au sein des communautés d'habitants, des groupements plus petits possédant des droits d'usage distincts [2].

Les coutumes de certains pays permettent de penser qu'il en allait de même pour des droits de propriété [3].

Quelques biens sectionaux remontent à ces *consorts* ou *communs-consorts* que Fréminville désigne [4]: places communes ou terrains communs destinés au pacage des bestiaux, qui n'appartiennent pas « au général d'une communauté, paroisse ou justice », mais aux propriétaires de domaines voisins, qui les ont formés au dépens de leurs héritages et qui constituent, à cet égard, une sorte de société, d'où le nom de consorts.

La loi du 22 décembre 1789 dut créer un certain nombre de sections, surtout l'instruction des 12-20 août 1790, qui, sous prétexte de « simplicité et d'économie », reconnaissait

1. L. Aucoc. *Des sections de commune et des biens communaux qui leur appartiennent*, Paris, 1864.

2. Ordonnance de 1669, titre XIX, articles 3, 6 et 9.

3. Voir notamment la coutume du pays de Bourt. M. Caffin cite encore les coutumes de la Marche et de l'Auvergne.

4. La Poix de Fréminville, d'après M. Aucoc, *Des sections de commune.*

l'intérêt que pouvaient avoir plusieurs communes à se réunir en une municipalité.

L'Assemblée Constituante, qui avait cependant donné délégation aux administrations de département à ce sujet, prononça elle-même quelques réunions de communes ; de même la Convention. Plus tard, une loi du 12 nivôse an VI disposa que plusieurs bourgs, villages ou habitations pourraient être réunis en une seule commune.

Le gouvernement consulaire enfin se préoccupa lui aussi de la réunion des petites communes, qui se poursuivit pendant tout le cours du XIXe siècle, si bien que vers l'année 1861, déduction faite des nouvelles communes de la Savoie et de Nice, on constatait une diminution de 7.000 communes sur le nombre de celles que comprenait l'ancienne France.

La propriété a suivi ce mouvement de fluctuation et ces modifications territoriales.

Deux communes sont-elles juxtaposées ? Chacun de ces deux groupements anciens conserve les biens qui lui étaient propres. Une commune est-elle fractionnée en deux ? La propriété communale est divisée dans la même proportion.

Le jeu des modifications de territoire peut tous les jours créer des sections de commune nouvelles résultant : soit de la réunion en une seule commune de deux communes distinctes ; soit de la distraction d'une fraction de commune qui est rattachée à une autre commune.

Les sections de commune peuvent encore naître de l'acceptation d'un don ou d'un legs par un hameau ou un quartier de commune.

Législation. — La loi de 1793 reconnaît implicitement les sections de commune dans les articles 1 et 2 du titre Ier [1].

---

1. Article 1er : « Les biens communaux sont ceux à la propriété ou

Leur existence distincte a encore été reconnue et consacrée par le décret du 7 vendémiaire an IV [1] ; la loi du 3 frimaire an VII [2] ; la loi du 4 ventôse an VII [3] ; l'arrêté consulaire du 24 germinal an XI.

Le Code forestier nomme les sections de commune et les lois municipales de 1837 et de 1884 portent des dispositions légales les concernant.

Il ressort de ces textes que la section de commune n'a pas de représentation distincte de la commune. C'est le conseil municipal qui en gère les biens, et détermine le mode de jouissance et l'affectation de ces derniers.

Mais les habitants de la section sont seuls à bénéficier des fruits. Leurs droits sont privatifs. Aussi participent-ils seuls aux frais qu'occasionne la propriété sectionale, à la contribution foncière et aux dépenses diverses d'administration [4].

Il résulte de là que lorsqu'il aura été procédé à l'aliénation d'un bien sectional, le prix perçu ne tombera dans la caisse communale que pour profiter aux habitants de la

---

aux produits desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes ou sections de commune ont un droit commun.

Article 2 : « Si une municipalité est composée de plusieurs sections différentes... les habitants seuls de la section... auront droit au partage. »

1. Article 4.

2 Article 46.

3. Article 34.

4. A propos de la contribution foncière assise sur les biens appartenant privativement à une section de commune, il a été réglé entre les ministères des Finances et de l'Intérieur que ces contributions doivent faire l'objet d'un rôle spécial, dressé par le directeur des contributions directes et dans lequel doivent être seuls compris les habitants et propriétaires de cette section. Les contributions doivent être réparties entre eux par addition au principal de toutes les contributions auxquelles ils sont imposés sur le rôle général de la commune.

section, soit qu'on l'emploie à des travaux dont la section sera seule à bénéficier soit de toute autre manière.

Il en est de même pour les coupes extraordinaires des bois et pour le revenu des biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature.

La commune ne deviendrait pas propriétaire des biens sectionaux, même s'il venait à ne rester dans la section qu'un seul habitant, même si le dernier habitant venait à disparaître.

Dans le premier cas de nouveaux domiciliés pourraient à tout moment réclamer leurs parts ; et dans le second, d'après le sentiment de la majorité des auteurs, les biens sectionaux seraient considérés comme vacants et sans maître et reviendraient à l'Etat.

C'est en qualité de membre de la communauté propriétaire que les habitants des sections exercent un droit de possession et de jouissance.

Les habitants des sections, pas plus que ceux des communes, n'ont un droit de copropriété sur les biens dont ils jouissent.

Connaissant maintenant la capacité juridique des conseils municipaux en matière de gestion, nous allons pouvoir étudier les textes qui en restreignent l'étendue.

IV. — Restrictions apportées aux droits du conseil municipal en matière d'administration.

Elles ont trait principalement au partage en propriété des biens communaux et à la modification des anciens usages.

Le partage en propriété des communaux entre les habitants. — La question de savoir si une municipalité est autorisée à partager la propriété de ses biens entre les

membres de la commune fut longtemps controversée. Elle a d'autant plus d'intérêt que ceux qui trouvent à la généralisation de cette mesure une opportunité économique ont une tendance naturelle à n'en pas reconnaître la prohibition.

Nous avons déjà vu que les effets de la loi de 1793, en ce qui concerne la faculté du partage, avaient été provisoirement suspendus par les lois des 21 prairial an IV et 2 prairial an V.

Le législateur n'a pas levé cette prohibition. Au contraire, postérieurement à l'an V, une loi du 9 ventôse an XII apportant dans la question un élément nouveau, confirma les partages opérés régulièrement et édicta diverses mesures relatives aux partages irréguliers [1].

D'une façon générale on la considère comme ayant mis fin au droit de partage gratuit [2]. La jurisprudence est d'accord avec la doctrine pour proclamer que, venant après la suspension qui en avait été faite et confirmant seulement les partages régulièrement effectués, cette loi abroge tacitement la faculté précédemment reconnue aux communes par la loi de 1793.

Le décret du 9 brumaire an XIII est plus explicite [3]. Il

---

1. Article 1er : « Les partages des biens communaux effectués en vertu de la loi du 10 juin 1793 et dont il a été dressé acte seront exécutés.»

Article 2 : « En conséquence, les copartageants ou leurs ayants-cause sont définitivement maintenus dans la propriété ou la jouissance de la portion desdits biens qui leur est échue et pourront la vendre, aliéner et en disposer comme ils le jugeront convenable. »

2. Avis du Conseil d'État, du 21 février 1838. — Lettre du ministre de l'Intérieur du 4 avril 1839.— Conseil d'État : 26 avril 1844. — Circulaire du ministre de l'Agriculture, 10 juillet 1846, D. P., 46, 3, 184.

3. Article 1er : « Les communautés d'habitants qui, n'ayant pas profité du bénéfice de la loi du 10 juin 1793... ont conservé... le mode de

déclare que les biens communaux auxquels n'aurait pas été appliqué l'article 3 de la loi de 1793, continueraient à être jouis selon le mode antérieur. Réglant dans quelles formes cette jouissance pourrait être modifiée, il ne parle pas de la possibilité du partage [1].

Enfin, l'ordonnance du 23 juin 1819, en complétant les dispositions de la loi du 9 ventôse an XII, s'inspire de la même présomption que le partage est interdit.

D'ailleurs, lors de la discussion de la loi du 18 juillet 1837, plusieurs amendements furent présentés dans le but de le rétablir. Ces amendements ont été repoussés [2].

Mais si le partage en propriété des communaux entre les habitants est illégal quand il est fait à titre gratuit, il ne l'est pas sous toutes ses formes.

Le Conseil d'Etat reconnaît la validité du *partage à titre onéreux*, même lorsque les lots ont été attribués moyennant un prix inférieur à leur valeur réelle [3].

M. E. Hendlé, préfet de la Creuse en 1871, chercha à préconiser cette mesure. Ayant des doutes sur la marche à suivre, il soumit ses hésitations au ministre dont il reçut la réponse suivante : « Quand les communes ou les sections aliènent leurs biens, elles doivent le faire aux enchères publiques... Il est d'usage toutefois qu'on ne donne de lots dans les ventes de biens communaux qu'à

---

jouissance de leurs biens communaux... continueront à jouir de la même manière desdits biens. »

1. Si la commune a usé du bénéfice de la loi de 1793, l'autorisant à choisir un nouveau mode de jouissance, ce mode de jouissance sera exécuté provisoirement (article 3). — Toutefois le conseil municipal peut la modifier à nouveau (article 4).

2. Chambre des Pairs, séance du 19 mars 1835. — Chambre des députés, séance du 4 février 1837.

3. Conseil d'Etat, arrêt du 4 août 1864, D., 65, 3, 43. — Conseil d'Etat, arrêt du 4 mars 1865.

ceux qui avaient droit à la jouissance de ces biens, c'est-à-dire aux habitants chefs de famille ou de maison ayant depuis un temps quelconque domicile réel et fixe dans la commune, conformément à l'article 105 du Code forestier, à l'exclusion des propriétaires forains. »

La formalité des enchères n'étant plus de rigueur, il semble bien qu'on puisse, sans violer la loi, tolérer une telle pratique.

Elle a d'ailleurs son utilité pour les terrains improductifs, dont l'appropriation facilitera la mise en valeur.

Le plus souvent alors le communal est divisé en autant de lots qu'il y a de chefs de famille dans la commune.

La concession est faite au tirage au sort. Mais dans certains départements, la Bretagne, la Gironde et les Landes notamment, on s'est également servi du partage au prorata de la contribution foncière.

Quel que soit le mode employé, on a coutume de stipuler que les concessionnaires qui ne se conformeront pas au cahier des charges seront déchus de leurs droits et se verront dépouiller de leurs lots qui seront mis aux enchères.

Les droits acquis et les anciens usages. — Bien des communaux ont une origine postérieure à 1789. Leur jouissance ne souffre pas de difficultés. Aucun droit spécial n'a pu s'établir à leur propos, à moins qu'ils ne proviennent de donations ou de legs, auquel cas les conditions imposées par le testateur ou le donateur doivent être respectées.

Pour les communaux dont l'existence est antérieure à 1789, il est intéressant de savoir dans quelle mesure la législation actuelle permet aux conseils municipaux d'en modifier la jouissance.

La loi du 10 juin 1793 s'était bornée à autoriser les com-

munes à partager la propriété de leurs biens. Elle reconnaissait d'autre part le droit pour celles-ci de conserver la jouissance antérieure et d'en régler l'usage [1].

Ce fut pour le décret du 9 brumaire an XIII l'occasion d'établir une distinction entre les communes qui avaient profité de cette faculté pour réglementer la jouissance communale et celles qui n'en avaient pas usé.

Pour les premières, le mode de jouissance adopté devait être exécuté provisoirement [2], sauf pour le conseil municipal le droit d'en délibérer un nouveau [3] qui devrait recevoir l'approbation préfectorale [4]. Les autres communes ne pourraient voir modifier leurs anciens usages [5] que par un décret impérial, rendu sur la demande du conseil municipal et après avis favorable du sous-préfet et du préfet [6].

Plus tard, l'ordonnance royale du 26 octobre 1818 permit aux administrations municipales de changer le mode de jouissance de leurs biens, sans en distinguer l'origine, sous la réserve de l'approbation préfectorale et à la condition que les biens mis hors de la jouissance commune ne fussent pas affermés pour une durée supérieure à 9 ans.

La loi de 1837 n'apporta pas grand changement à cet

1. Loi du 10 juin 1793, section III, article 12.
2. Décret du 9 brumaire an XIII, article 3.
3. *Idem*, article 4.
4. *Idem*, article 5.
5. Il semble donc, d'après cela, qu'on entende par anciens usages ceux en vigueur sous l'ancien régime et qui n'ont pas été modifiés à la suite de la promulgation de la loi de 1793.
6. Article 2 du décret du 9 brumaire an XIII. — Un avis du Conseil d'Etat du 29 mai 1808 décida qu'un changement dans le mode de jouissance fait en vertu de la loi de 1793, même s'il n'était pas accompagné d'un acte régulier, pourvu qu'il y ait bonne foi et exécution paisible, donnerait la possibilité d'exécuter un nouveau changement, en observant les formalités requises pour les biens de la première catégorie.

état de choses, au moins dans l'application qu'en fit la jurisprudence [1].

Elle laissait le pouvoir central statuer sur les modifications apportées aux usages anciens. Et pour les autres, les délibérations du conseil municipal n'étaient plus soumises à l'approbation préfectorale, mais le préfet pouvait les annuler soit d'office, soit sur la réclamation de tout intéressé.

Le décret de déconcentration du 25 mars 1852, substitua le préfet au chef de l'Etat pour les modifications à apporter aux anciens usages.

Or, la loi de 1884 n'a abrogé ni expressément, ni implicitement les lois intervenues de l'an X à 1808 ; expressément, elle n'a supprimé dans le décret du 25 mars 1852 que les numéros 13 et 21 de l'article 5 [2].

Dans les discussions engagées devant le Sénat ou la Chambre, on ne relève aucune phrase qui puisse faire présumer que le législateur ait voulu faire œuvre nouvelle.

Le décret du 25 mars 1852 semble donc encore limiter les droits du conseil municipal.

Mais si celui-ci ne peut modifier de lui-même le mode d'exercice des droits acquis par l'usage ou définis par un titre, il a qualité pour provoquer l'action de l'autorité supérieure, qui peut passer outre aux coutumes anciennes et aux prescriptions des actes révolutionnaires.

---

1. Avis du Conseil d'Etat du 26 avril 1844, Dalloz, *Répertoire*, V n° 364.

2. Loi du 5 avril 1884, article 168.

CHAPITRE DEUXIEME

L'Exploitation des communaux.

En règle générale, les communes choisissent comme elles l'entendent le mode d'exploitation de leurs biens.

Il existe cependant des cas, où l'intérêt général étant en jeu, certaines restrictions ont été apportées à cette liberté : ainsi pour l'exploitation des tourbières et pour celle des bois communaux.

I. — L'exploitation des bois communaux.

Les propriétés boisées appartenant aux communes ont été divisées en deux catégories suivant qu'elles sont ou ne sont pas soumises au régime forestier.

Aux termes d'un arrêté de thermidor an X et d'un arrêté du 19 ventôse de la même année, les bois communaux devaient tous être soumis au même régime que les bois nationaux. Mais le Code forestier n'admet cette règle que pour certains d'entre eux.

Bois soumis au régime forestier. — Ce sont :

1° Les bois et forêts dans lesquels les communes ont des droits de propriété indivise avec des particuliers [1].

2° Ceux appartenant aux communes et qui ont été recon-

1. Articles 90 à 116 du Code forestier.

nus susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière.

Dans le premier cas, on a pensé que c'était le meilleur moyen de sauvegarder l'intérêt des propriétaires indivis et d'éviter toute contestation. Et dans l'autre cas, la loi a voulu soustraire à l'inexpérience des communes des biens que leur importance recommandait à sa sollicitude, dont l'exploitation est particulièrement délicate, la nature précieuse et qui constituent une richesse naturelle qu'il convient de protéger.

C'est l'administration forestière qui fait au préfet des propositions pour la mise en exploitation régulière des bois communaux, et c'est un arrêté préfectoral qui prend cette décision après avis du conseil municipal et du conseil général [1].

Il est interdit aux communes [2] de faire des défrichements dans leurs bois sans autorisation spéciale. Celles qui enfreindraient cette prohibition seraient passibles d'une

---

1. Aux termes de l'article 59 (paragraphes 2 et 3) de la loi du 10 août 1871, les conseils généraux doivent être consultés sur la soumission des forêts et bois communaux au régime forestier ; sur la conversion des bois en terrains de pâturage, ainsi que sur leur aménagement, leur exploitation ou leur défrichement. L'avis du conseil municipal est également requis sur les propositions ou les modifications d'aménagement qui concernent leurs bois, ainsi que sur les travaux d'amélioration, tels que les recépages, repeuplement, clôtures, routes, constructions de oges pour les gardes, etc. Si aucune objection ne se produit, les travaux sont autorisés par le préfet, sur la proposition du conservateur des Eaux et Forêts. Dans le cas contraire, il est statué par le Président de la République sur un rapport du ministre de l'Agriculture. Lorsqu'il s'agit de la conversion en bois et de l'aménagement de terrains boisés en pâturage, la proposition de l'administration forestière est communiquée à la municipalité. En cas de contestation, il est statué par le conseil de préfecture, sauf le recours possible devant le conseil d'Etat.

2. Article 91 du Code forestier.

amende variant de 500 à 1.500 francs par hectare défriché et seraient tenues de rétablir les lieux en leur état premier, c'est-à-dire de les planter en bois.

Cette interdiction, d'ordre général[1] s'étend à toutes les propriétés communales boisées, soumises ou non au régime forestier. Mais Curasson et Meaume observent qu'il ne peut s'agir de prés-bois ; il est vrai que l'administration forestière peut proposer et parfois imposer à la commune la conversion des prés-bois ou pâturages en bois soumis au régime forestier[2].

La règle de la gestion forestière la plus connue, la plus typique et la plus utile à la fois est celle du quart en réserve[3], qui oblige à conserver en futaies un quart des bois, sauf cependant ceux qui sont totalement peuplés en résineux.

Hors le cas de dépérissement des quarts en réserve, la coupe n'en doit être faite que pour des causes de nécessité bien constatée et à défaut d'autres moyens d'y pourvoir.

L'âge habituel de la coupe des taillis est de 25 ans, à quelques exceptions près, basées sur la nature des essences; et sa vente — quand elle est destinée à être vendue — est

---

1. La prohibition de défricher les bois s'étendait autrefois même aux biens des particuliers. Le Code forestier mit fin à cette législation (Code forestier, titre XV) et la loi du 18 juin 1859 permit aux particuliers de défricher leurs bois, à la condition d'en faire la déclaration quatre mois à l'avance, à la sous-préfecture. L'autorité forestière n'y peut alors faire objection que dans des cas limitativement énumérés.

2. Code forestier, article 90, 4°.

3. L'ordonnance de 1669 l'édictait déjà : « Le quart des bois communs sera réservé pour croître en futaie dans les meilleurs fonds et biens plus commodes, par triages et désignation du grand maître ou des officiers de la maîtrise sous son ordre. » — Elle reprenait deux édits, l'un de 1501, l'autre de 1573 qui prescrivaient — sans délimiter l'importance de la fraction réservée — la mise en réserve d'une partie des bois communaux. Mais cette prescription n'avait pas été observée.

faite à la diligence des agents forestiers et par voie d'adjudication publique [1].

Bois non soumis au régime forestier. — Les bois qui ne remplissent pas les conditions que nous avons indiquées plus haut sont laissés à la libre exploitation des communes, dont les droits ne subissent d'autre limitation que celle relative au défrichement.

Cela n'implique nullement que les municipalités soient livrées à leur inexpérience. Il leur est loisible de suivre les règles très sages de l'administration forestière et de s'entourer des conseils que celle-ci ne saurait manquer de leur prodiguer.

Si rien ne les oblige à conserver un quart de leurs forêts en réserve, rien ne les en empêche.

Les coupes peuvent avoir lieu à des époques irrégulières.

Le législateur, en un mot, a cru que l'étendue restreinte de certains bois communaux était une raison suffisante pour les dispenser d'une exploitation méthodique. Il a pensé que les intérêts financiers de la commune pouvaient, sans inconvénients graves, passer avant celui du bon aménagement de ces bois.

---

1. Pour s'indemniser des frais d'administration des bois communaux, le gouvernement établit une taxe fixée à 5 °/₀ du prix de vente des produits principaux de ces bois et au vingtième de la valeur des mêmes produits délivrés en nature, sans que la somme ainsi remboursée puisse dépasser 1 franc par hectare, moyennant quoi l'administration forestière prend à sa charge tous les frais, sauf ceux de délimitation et d'aménagement.

Les communes ont dans leurs bois des gardes particuliers dont le salaire est à leur charge. Ils sont nommés par le préfet, sur la proposition du conservateur des Eaux et Forêts.

II. — Les tourbières.

Les tourbières sont soumises pour leur exploitation à la loi du 21 avril 1810 sur les mines [1] ; à une circulaire du 5 août de la même année ; à une instruction du directeur général des mines du 1er septembre 1814, ainsi qu'à certains arrêtés préfectoraux.

Les règles que formulent ces textes ne s'appliquent pas seulement aux tourbières communales, mais à tous les biens de cette nature, quel qu'en soit le propriétaire [2].

Leur exploitation ne saurait être entreprise avant la déclaration qui doit en être faite à la sous-préfecture, à peine de 100 francs d'amende [3].

Le préfet donne son autorisation s'il y a lieu, sur avis favorable de l'ingénieur des mines.

Rien n'est laissé à l'imprévu. C'est un règlement d'administration publique qui détermine la direction générale des travaux d'extraction, la direction des rigoles de dessèchement, la méthode à suivre pour faciliter l'écoulement des eaux dans les vallées [4].

Ces travaux sont faits sous la surveillance des ingénieurs des mines, à qui incombe aussi le soin de veiller à l'assainissement des terrains.

Les honoraires qui leur sont dus sont calculés à raison de 50 centimes par pile de tourbes sèches de dix mètres

---

1. Articles 83 à 86.

2. L'article 86 de la loi du 21 avril 1810 s'exprime ainsi : « Les propriétaires exploitants, soit particuliers, soit communautés d'habitants, soit établissements publics, sont tenus de s'y conformer, à peine d'être contraints à cesser leurs travaux. »

3. Même loi, article 84.

4. *Idem*, art. 85.

cubes [1]. Les communes peuvent consentir des abonnements aux ingénieurs ou remplacer les honoraires dont on vient de parler d'après tout autre mode qui serait conforme aux usages locaux [2].

Nous ne parlons que pour mémoire des carrières, mines et minières que peuvent posséder les communes. Les règles de leur exploitation ne sont pas différentes de celles imposées aux particuliers.

Contrairement à ce qui a lieu pour les tourbières, les communes ne les possèdent qu'en très petit nombre et il est très rare que ces biens soient l'occasion de distributions en nature au profit des habitants.

---

1. Les communes peuvent vendre les produits tourbeux par adjudication ou autrement, sur devis estimatif dressé par les ingénieurs des mines. Ceux-ci, pour la reconnaissance et l'emparquement du terrain et pour le devis estimatif reçoivent 2 °/₀ du produit de la vente, lorsque le montant ne dépasse pas 10.000 francs. S'il est supérieur à cette somme, ils reçoivent 2 °/₀ pour les deux premiers mille francs et 1 °/₀ pour le surplus.

2. Ces abonnements ne doivent pas excéder une somme équivalente à la rémunération fixée plus haut, de 0 fr. 50 par pile de tourbes sèches de 10 mètres cubes.

CHAPITRE III

La Jouissance communale

§ 1. — Les droits du conseil municipal pour la réglementation de la jouissance communale.

La jouissance communale comporte soit la jouissance collective, dans laquelle les habitants perçoivent eux-mêmes les fruits communaux, comme c'est généralement le cas pour les pâturages, les droits d'usage en forêt, les gravières communales ; soit encore la distribution de produits aux habitants.

Ainsi en est-il pour l'affouage, les tourbières, les mines et minières.

Enfin les habitants peuvent recevoir un lot avec la faculté d'en jouir privativement pendant une période de temps déterminé : c'est ce qu'on nomme les allotissements ; ils se pratiquent pour les terres fertiles, jardins, terres labourables, prés.

La réglementation de cette jouissance est, aux termes de la loi municipale de 1884, affaire de la commune au même titre que l'administration et l'exploitation des biens communaux.

Le conseil municipal dresse, d'après les renseignements fournis par le maire ou d'après ceux qui résultent des demandes et observations des intéressés, la liste des ayants-droit à la jouissance, comme il apprécie aussi les récla-

mations que suscite l'établissement de cette liste, sauf le recours des habitants devant le conseil de préfecture.

Elle peut imposer une redevance ou cotisation en échange des droits de jouissance [1].

La répartition des fruits communaux est plutôt une question de droit public qu'une question d'ordre privé. Et la preuve c'est que le procédé en a toujours varié avec les régimes, qui tour à tour ont adopté des méthodes différentes et conformes à leur génie.

Aussi est-il naturel de voir la loi apporter, en cette matière, des limites aux droits des communes.

Un conseil municipal ne peut pas partager les fruits communaux entre les habitants ou certains d'entre eux dans les proportions et selon des conditions individuelles fixées par lui.

Cette impossibilité est basée sur cette idée exprimée par Toullier que les communaux sont des biens dont la propriété appartient à la commune, mais dont l'usage et les produits sont à tous les habitants et à chacun d'eux.

Si la commune louait ses biens, dit-on, le produit de la location tomberait dans la caisse municipale et profiterait à tous également ; il est donc juste, au cas où elle les laisse en jouissance commune, que l'organisation du mode de jouissance soit telle que tous les ayants-droit en profitent dans des conditions identiques.

Mais quels sont ces ayants-droit ? La commune les choisit-elle librement ? Peut-elle indifféremment adopter la répartition par feu, par tête ou toute autre qui lui semble-

1. La délibération par laquelle elle établit cette taxe n'est pas réglementaire, mais seulement exécutoire après approbation du préfet (loi du 5 avril 1884, art. 68, § 7 — 140 et 133, § 1.

rait préférable? Nous n'hésitons pas à répondre négativement.

Car, nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer, la loi de 1884 n'a abrogé ni expressément ni implicitement aucune des lois qui ont été promulguées entre l'an X et l'année 1808. Ces lois sont donc encore en vigueur.

Sous la Révolution, la loi de 1793 avait inauguré le partage par tête. Et cette disposition établie en vue du partage en propriété des biens communaux fut étendue aux partages de jouissance.

Mais les effets de cette loi furent suspendus, comme nous l'avons vu, en l'an IV et en l'an V et le décret du 9 brumaire an XIII rétablit les anciens usages.

A vrai dire, cette abrogation d'un mode de partage unique n'avait trait qu'au partage en propriété. On se demanda si la loi de 1793 était maintenue en ce qui concerne la répartition de la jouissance.

Deux avis du conseil d'Etat des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808, qui furent insérés au *Bulletin des Lois* et acquirent force législative, expliquèrent que le partage par feu se trouvait substitué au partage par tête [1].

Les chefs de famille sont donc les seuls auxquels peut

---

1. Le premier de ces deux avis avait trait au mode de partage des biens communaux possédés par indivis par deux communes. On pouvait douter qu'il réglât en même temps le partage de jouissance ; quoique, en bonne logique, si la règle admise pour le partage en propriété par la loi de 1793 avait pu être étendue au partage de jouissance, on ne voit pas comment l'abrogation des effets de cette loi aurait pu ne pas entraîner la même extension. D'ailleurs l'avis de 1808 était une application à l'affouage du principe posé par l'avis de 1807. Il n'y avait plus de doute que le partage par feu dût s'appliquer à tous les modes de jouissance, aucune raison n'existant d'établir une distinction entre l'affouage et les autres droits, à une époque ou l'affouage n'était pas régi par des textes spéciaux.

être attribuée une part de jouissance des biens communaux, quelle que soit d'ailleurs l'utilisation qui en est faite [1].

Certains auteurs critiquent ce raisonnement et voient dans la généralité des termes employés par la loi de 1884 un code de libertés sans contraintes.

Pour nous, la loi de 1884 n'a pas affaibli la portée de l'avis de 1808, qu'elle n'a pas abrogé [2].

Que dit d'ailleurs la loi de 1884 ? Que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Or, en matière de biens communaux, ce qui est affaire de la commune, c'est le droit même de propriété et l'exercice de ce droit. Nous avons vu que, sauf une exception, la loi laisse la commune libre de donner à ses biens la destination qui lui plaît, de les amodier, de les allotir, d'en laisser percevoir les fruits.

Nous croyons même — mais ce sentiment n'est pas général — que la commune peut dans certains cas procéder au partage du prix de vente des produits communaux, notamment en matière d'affouage. Il n'en saurait être de même du prix des locations et des aliénations des biens communaux.

Ces règles générales connues, nous allons passer en revue les différentes natures de biens dont la jouissance peut être laissée aux habitants, en faisant connaître pour chacun d'eux l'étendue de cette jouissance.

---

1. Il faut excepter toutefois les jouissances qui sont réglées par des lois spéciales comme l'affouage, la vaine pâture, la récolte des varechs.

2. V. en ce sens : Béquet, *Commune*, n° 2328. — *Contra*, R. Graffin, *Les biens communaux en France*, Paris, 1899, p. 159. — Dalloz (*Code des lois administratives*, VIII, 6982 et 6986) ne se prononce nettement ni sur la question de savoir si la répartition de la jouissance a lieu obligatoirement par feu, ni sur celle relative au droit des conseils municipaux en présence d'anciens usages de jouissance, question qui se résout à l'aide des mêmes arguments.

§ 2. — La Jouissance des bois communaux.

Le conseil municipal décide si la coupe sera vendue ou distribuée et sa délibération est exécutoire par elle-même.

On conçoit que la vente puisse être adoptée s'il y a nécessité budgétaire ou si la vente respecte mieux les droits des habitants.

Mais plus généralement la coupe fait l'objet d'une distribution. Elle donne alors naissance au droit d'affouage ou au droit de maronage.

I. — L'affouage.

C'est le premier des droits communaux. Il consiste dans le droit pour chaque habitant de recevoir du bois de chauffage.

Origine et historique du droit d'affouage. — L'origine du droit d'affouage est fort ancienne. C'est la forme sous laquelle se présentaient le plus habituellement les concessions seigneuriales et nous avons vu que les peuples pasteurs jouissaient en commun des eaux et des bois.

C'est en Lorraine que la coutume affouagère était le plus répandue dans l'ancienne France.

Du reste le mode de distribution variait à l'infini suivant les provinces, dont les coutumes furent consacrées par l'ordonnance d'août 1669[1]. Ces coutumes provenaient des chartes seigneuriales ; des ordonnances royales ou grand-ducales ; des édits des gouverneurs de province, ratifiés par le souverain ; des arrêts de Parlement, arrêts de la chambre

1. Les coupes seront faites à tire et aire, à fleur de terre, par gens entendus... pour être ensuite distribuées suivant la coutume. »

souveraine des Eaux et Forêts ; enfin des usages et règlements non écrits. La variété la plus grande régnait donc pour la répartition de l'affouage.

Quant à la délivrance, elle se faisait au gré des habitants qui restaient maîtres de répartir entre eux le produit des coupes ordinaires. Ils se réunissaient devant le juge pour désigner deux notables qui, d'accord avec le syndic et l'arpenteur devaient procéder à l'assiette des bois taillis. La division des coupes se faisait en parties égales, les arbres de lisière et les baliveaux étaient marqués du marteau de la seigneurie, et finalement, la répartition des lots était arrêtée en assemblée générale, en présence du juge.

Si un habitant avait besoin de bois pour bâtir ou réparer sa maison, il s'adressait au syndic, qui, aidé du procureur fiscal et des ouvriers compétents, vérifiait le bien-fondé de sa demande [1].

Telle semble avoir été, dans ses grandes lignes, la jouissance affouagère au XVII[e] siècle.

Mais ce ne fut qu'au XVIII[e] et seulement en Lorraine qu'on essaya d'introduire des règles générales pour la distribution des bois d'affouage [2].

C'est ainsi qu'un arrêt du roi de Pologne, duc de Lorraine, en date du 18 janvier 1738, défendit aux communautés de la province, de vendre, soit en gros soit en détail, les bois destinés aux affouages, et qu'un autre arrêt du conseil du 21 mars 1757 ordonna aux officiers des maîtrises de faire les délivrances annuelles de l'affouage avant le 1[er]

1. Voir Babeau, *Le village sous l'ancien Régime*.

2. Déclarations des 31 janvier et 13 juin 1724. — Lettres patentes du 3 février 1747. — Arrêt du conseil du 9 février 1754, relatif au comté de Salm.

décembre, afin que les habitants puissent en jouir pendant l'hiver.

Pendant la période révolutionnaire, l'Assemblée Constituante ne crut pas devoir toucher aux usages existants. Elle dit de façon formelle que les décrets des 26 septembre, 29 novembre et 17 décembre 1789 n'apportaient « aucun changement à la manière dont les bois communaux en usance devaient être distribués entre les ayants droit. »

Il est certain que ces pratiques ne devaient pas tarder à être régularisées. Elles le furent par le Code forestier, encore actuellement en vigueur. Mais avant d'en faire connaître les prescriptions, il convient de rechercher quelle est la nature juridique du droit d'affouage.

Nature juridique du droit d'affouage. — Cette question a son importance, non seulement pour l'affouage mais pour toutes les autres jouissances communales, dont la nature n'est pas différente. C'est donc, pour mieux dire, la nature du droit de jouissance des habitants sur les communaux que nous allons étudier.

Ce droit n'est pas celui d'un copropriétaire puisque la propriété du communal appartient à la personne morale qu'est la commune ou la section de commune.

Ce n'est pas davantage un droit d'usage ayant un caractère de servitude réelle. La différence capitale qui existe entre l'usage et l'affouage est que l'usager peut réclamer pour sa part tous les fruits qui sont nécessaires à ses besoins et à ceux de sa famille [1], tandis qu'au contraire la coupe affouagère est distribuée sans examen préalable des besoins des affouagistes. Aussi l'article 83 du Code forestier et l'article 631 du Code civil qui interdisent à l'usager

1. Cf. article 630 du Code civil.

de céder ou de louer son droit à un autre ne sont-ils pas applicables à l'affouagiste.

On a voulu voir dans l'affouage un usufruit. L'usufruitier jouit en effet du fonds comme pourrait le faire le propriétaire lui-même ; mais comment expliquer alors les dispositions de l'article 109 du Code forestier qui prévoit le cas où l'on peut retirer aux habitants leur coupe affouagère.

Qu'est-ce donc en réalité que l'affouage? Il semble difficile de ne pas admettre que c'est un droit d'une nature particulière, *sui generis*.

L'affouagiste n'est pas propriétaire de la forêt dont il a la jouissance, mais ce n'est tout de même pas le bien d'autrui, puisque l'habitant est partie vivante de la commune personne morale et seule propriétaire du fonds grevé.

Migneret définit l'affouage : « le droit d'un associé sur les bénéfices et le patrimoine d'une société dont il est le membre[1] ».

Mais cette définition et cette interprétation ne concernent, bien entendu, que l'affouage communal qu'il faut bien se garder de confondre avec un droit d'usage portant le même nom, et qui s'exerce au profit d'un particulier sur les bois d'autrui. Il peut même se faire qu'il appartienne aux habitants d'une commune qui en jouissent par le seul fait de leur habitation, mais il est alors établi non sur les bois de cette commune mais sur la propriété d'un particulier, de l'Etat ou d'une commune voisine.

C'est pour n'avoir pas fait cette distinction que Proudhon

1. Migneret, *Traité de l'affouage dans les bois communaux*, 2e édition, 1844, nos 9-10

a cru pouvoir reconnaître dans l'affouage communal tous les caractères des usages forestiers[1].

Opérations préliminaires à la mise en possession de l'affouagiste. — Le partage de la coupe entre les habitants est précédé d'un certain nombre d'opérations qui sont pratiquées suivant des règles déterminées. Ce sont :

1° *Délivrance de la coupe.* — « Les coupes des bois communaux destinés à être partagés en nature pour l'affouage des habitants ne pourront avoir lieu, dit le Code forestier, qu'après que la délivrance en aura été préalablement faite par les agents forestiers[2]. »

Cette délivrance a pour objet de déterminer la coupe à exploiter, de marquer les baliveaux des taillis et d'indiquer celles des futaies qui doivent être coupées avec le taillis sur lequel elles ont crû[3].

L'assiette des coupes est réglée contradictoirement avec la commune, bien que pour les futaies certains auteurs ne reconnaissent à cette dernière que le droit de se pourvoir contre une délivrance mal opérée.

2° *Exploitation de la coupe.* — Généralement, les lots ne peuvent être faits qu'après l'entière exploitation de la coupe ; et l'entrepreneur de la coupe affouagère doit respecter ces prescriptions[4]. Cependant, depuis la loi du 21 juin 1898, portant modification de l'article 103 du Code

1. Proudhon définit l'affouage « un droit d'usage, servitude réelle, appartenant à l'habitant comme celui qui appartient à un particulier pour son chauffage...sur les bois d'un autre particulier. » Proudhon. *Traité des droits d'usage*, 3e édit., Paris, 1848, t. II, n° 905.

2. Code forestier, article 103, § 1.

3. Dalloz, *Code des lois administratives* : Forêts, n° 1856.

4. Le maire prend les dispositions nécessaires pour effectuer l'exploitation de la coupe, soit par voie d'adjudication publique, soit au moyen d'un traité de gré à gré avec un entrepreneur.

forestier, « le préfet peut, sur la demande du conseil municipal et l'avis conforme du Conservateur des forêts, autoriser le partage en pied des coupes [1]. Dans le cas où le partage sur pied est autorisé, l'exploitation a lieu sous la garantie de trois habitants solvables... »

3° *Règlement de la distribution de l'affouage.* — Le conseil municipal peut choisir entre trois modes différents de distribution.

a) La distribution par lotissement individuel.

On partage dans ce cas la coupe en autant de lots sensiblement égaux en valeur qu'il y a d'ayants-droit inscrits au rôle. Les lots sont numérotés, puis tirés au sort.

Ce système simple est d'une application délicate ; surtout il a pour inconvénient de morceler l'affouage.

Aussi emploie-t-on souvent la distribution par sectionnement.

b) La distribution par sectionnement.

Les produits de la coupe sont alors répartis en un nombre restreint de séries ; les ayants-droit sont, de leur côté, groupés en autant de sections qu'il y a de séries. Les séries sont numérotées et tirées au sort entre les sections, dont les membres se partagent ensuite la part à leur gré, soit en nature, soit par voie de licitation amiable.

Ce second moyen est plus compliqué que le premier, mais il empêche la dissémination des bois d'affouage.

Il en existe un troisième.

c) La distribution en argent. — C'est le partage entre les affouagistes du produit net de la vente. Il donne une plus-

---

1. « S'il y a désaccord entre le conservateur et le préfet, il en sera référé au ministre de l'Agriculture qui statuera définitivement. » (Loi du 21 juin 1898).

value à l'affouage d'une forêt en évitant la dépréciation qui résulte de la dissémination des bois, et en diminuant d'autre part les frais de partage. Mais il est subordonné à l'autorisation préfectorale.

Certains en contestent la légalité, bien qu'il ne soit en contradiction avec aucun des principes posés par la loi nouvelle de 1901, dont nous ferons plus loin connaître la teneur [1].

4° *Enlèvement des lots.* — Les lots ne doivent être enlevés qu'en présence de l'entrepreneur de la coupe, que les lots aient été abattus ou faits sur pied. L'entrepreneur ne doit consentir à leur enlèvement que sur la présentation de la quittance du receveur municipal constatant le paiement de la taxe affouagère. Cette taxe, établie par le maire au moyen de rôles nominatifs, est rendue exécutoire par l'homologation du préfet qui transmet les rôles par l'intermédiaire du receveur des finances au receveur municipal. Celui-ci fait parvenir à chaque intéressé un extrait du rôle le concernant en lui faisant connaître le délai qui lui est imparti pour le paiement de la taxe.

---

1. C'est à l'affouage que nous faisions allusion plus haut en disant que les municipalités pouvaient dans certains cas procéder à la répartition du produit en argent de la vente des fruits communaux. Car il n'est pas douteux qu'en thèse générale c'est un cas de comptabilité occulte. Le préfet peut toujours d'ailleurs refuser son approbation quand il ne sera pas évident que la répartition en argent a été adoptée pour raison d'économie et dans l'intérêt des affouagistes.

Lorsque les coupes sont délivrées en nature et que la commune ne dispose pas d'autres ressources, il doit être distrait une portion suffisante des coupes qui est vendue aux enchères publiques avant la distribution. Le prix qu'on en retire est employé au paiement des charges inhérentes aux bois. Ce procédé peut être utilisé pour les besoins des établissements municipaux tels que mairies, écoles, corps de garde et tous locaux consacrés à un service communal et que les communes doivent chauffer ou réparer.

Les portions d'affouage non enlevées faute de paiement sont mises en vente jusqu'à concurrence du montant des taxes non acquittées et des frais de vente. Le surplus est délivré en nature aux habitants auxquels ces portions devaient être attribuées.

Il reste à savoir comment est établie la liste des ayants droit.

5° *Liste des ayants droit.* — C'est par les soins du maire qu'est tout d'abord et provisoirement établie la liste des habitants reconnus aptes à l'affouage. Un registre d'enquête est ouvert pendant huit jours à la mairie après la publication de cette liste provisoire, pour recevoir les réclamations, sur chacune desquelles le conseil municipal prononce, sauf le recours devant le conseil de préfecture qui peut faire procéder à une expertise. C'est donc le conseil municipal qui arrête la liste des ayants droit. Sa délibération est exécutoire par elle-même et n'est annulable qu'en violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, sauf au conseil municipal à se conformer aux titres anciens tels que chartes, édits, règlements, sauf aussi à établir la distribution conformément à la loi de 1901.

C'est qu'en effet, pour dresser la liste des affouagistes, le conseil municipal ne devra pas se reporter aux prescriptions des avis du Conseil d'Etat de 1807 et 1808. La distribution affouagère est réglée par une législation spéciale qu'il faut connaître.

Mode de distribution de l'affouage. — Ce fut seulement la loi récente de 1901, que nous venons de mentionner, qui dérogea, pour l'affouage, aux règles générales de la jouissance communale.

1° *La genèse de la législation actuelle.* — Le Code forestier adoptant la distribution par feu qui était en vigueur au

moment de sa promulgation, se borna à spécifier les conditions de domicile que devaient remplir les habitants pour participer à l'affouage. Il exceptait toutefois de l'obligation du partage par feu les communes qui pouvaient exciper d'un titre ou d'un usage contraire [1].

La portée de ces exceptions n'était pas facile à dégager. Presque toutes les communes avaient tout d'abord obéi à l'élan révolutionnaire et adopté le partage par tête, puis

1. La plupart des coutumes de l'ancien Régime consacraient le partage par feu. On sait que pendant la période révolutionnaire, la répartition par tête devint obligatoire aussi bien pour la jouissance que pour le partage en propriété.

La Convention dit formellement (26 nivôse an II) que les bois coupés seraient distribués par tête d'habitant. Elle reproduisait l'esprit de l'ordonnance de Lorraine du 13 juin 1724.

Un arrêté des Consuls du 19 frimaire an X, annulant un arrêté du représentant Saladin en date du 22 prairial an III qui autorisait le département de la Haute-Saône à revenir à ses anciens usages, consacra de nouveau le principe du partage par tête en matière d'affouage. Il est d'ailleurs fort probable que beaucoup de communes conservèrent leur ancien mode de distribution. Elles purent bientôt le faire d'une façon légale, le décret du 9 brumaire an XIII ayant autorisé les communes à conserver leurs anciens usages. On sait comment on en vint au partage par feu. Un décret impérial du 20 juin 1806 l'établit pour la jouissance des marais d'Ecraineville (Calvados). Les avis du Conseil d'Etat de 1807 et 1808 en généralisèrent la portée. Cependant Meaume (*Des droits d'usage dans les forêts; de l'administration des bois communaux et de l'affouage*, 1847, t. II, n° 500, p. 88) constate que des usages contraires ont continué de subsister.

L'article 105 du code forestier, auquel il est fait allusion, est ainsi conçu : « S'il n'y a titre ou usage contraire, le partage des bois d'affouage se fera par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant un domicile réel et fixe dans la commune ».

Ceci ne concerne que l'affouage proprement dit ; nous verrons plus loin ce qui concerne le maronage.

Dans le projet de loi l'exception ne s'étendait qu'aux titres contraires. Ce projet ne parlait également que des chefs de famille.

L'idée de faire revivre les anciens usages était dictée au gouvernement de Charles X (le Code forestier est de 1827) par l'intérêt qu'avait la monarchie à s'appuyer sur les coutumes de l'ancien Régime.

étaient revenues, à la faveur du décret du 9 brumaire, à leurs anciens usages. La variété la plus grande régnait alors dans la pratique.

On ne savait trop si le législateur de 1827 avait voulu consacrer l'état de choses établi ou s'il avait en vue le rétablissement d'usages dénaturés par les législations successives. On doutait notamment si l'exception prévue par l'article 105 devait s'appliquer sans distinction à tous les usages locaux en matière d'affouage ou seulement à ceux relatifs à sa distribution [1].

Bien d'autres difficultés surgirent. On s'accordait généralement à penser que, pour prévaloir contre le partage par feu, l'usage devait apparaître comme « l'expression des mœurs et de la volonté générale [2] » sans qu'on s'entendît aussi bien sur le sens de ces termes. Migneret exigeait de l'usage qu'il fut « uniforme, public, multiplié, observé par la généralité des habitants, réitéré pendant un long espace de temps, toléré par le législateur, pratiqué librement sans crainte ni contrainte ».

La confusion très grande qu'entretenait l'article 105 amena à en demander la suppression [3].

Elle semblait d'autant plus justifiée qu'un grand nombre

---

1. Curasson soutenait la première de ces deux opinions. Il affirmait que la loi avait maintenu l'usage par suite duquel le nouvel habitant de la commune n'était admis au bénéfice de l'affouage qu'après avoir payé un droit d'entrée.

Contrà : Cour de Colmar ; Cour de Cassation.

La Cour de Cassation repoussait un grand nombre d'usages, comme entachés de féodalité et abolis par la loi constitutionnelle (ainsi les usages établissant une distinction entre les manants et les bourgeois).

2. Migneret, *Traité de l'affouage dans les bois communaux*, 2e édition, 1844, p. 131 et suiv., nos 80-87.

3. Lélut, *De la distribution de l'affouage aux habitants des communes* (Extrait de la *Revue de législation et de jurisprudence*, 1851).

des usages que la loi faisait revivre prêtaient à la critique.

Leurs origines étaient lointaines et diverses. Ils se rapportaient à un état ancien des communes où les habitants étaient divisés en classes distinctes; ils ne répondaient plus aux intérêts et aux besoins nouveaux. Plus d'une fois enfin, on ne peut le nier, ils consacraient « des privilèges déjà injustes accordés à certaines classes ou pris d'autorité par elles [1] ».

Aussi une loi du 23 novembre 1883 vint-elle modifier l'article 105 du Code forestier ainsi qu'il suit : « S'il n'y a titre contraire, le partage de l'affouage, en ce qui concerne les bois de chauffage, se fera par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile réel et fixe dans la commune avant la publication du rôle. Les usages contraires à ce mode de partage sont et demeurent abolis. »

Un mode de partage unique est donc adopté. Seuls prévalent contre ce mode de partage les droits provenant de titres certains.

Ces titres, en faveur desquels la loi consent une dérogation, ne peuvent être des conventions intervenues entre les habitants considérés en particulier et la commune personne morale; non plus que des actes conventionnels passés entre les membres d'une même communauté. Il faut de toute nécessité que ce soient des actes d'autorité ou des actes légaux tels qu'ordonnances, édits, arrêts de règlement émanés de l'autorité compétente ou homologués par elle [2].

Aucune place n'est plus faite aux anciens usages. La loi

---

1. Lélut, *op. cit.*

2. Ces titres demeurent évidemment soumis aux règles générales du droit commun, c'est-à-dire que leur authenticité est déterminée par les règles posées dans les articles 1334 et suiv. du Code civil, qui indiquent dans quelles conditions les titres peuvent faire foi.

de 1883 a donc mis fin à ces pratiques anciennes qui proportionnaient la part d'affouage au toisé des maisons, au marc le franc de l'impôt et à ces coutumes d'après lesquelles il n'était accordé qu'une demi-part aux célibataires et aux veuves sans enfants.

Cependant, beaucoup d'esprits clairvoyants trouvèrent injuste ou du moins exclusif le procédé mis en œuvre par la loi de 1883. Le partage par feu aboutit à une distribution qui peut paraître dépourvue d'équité, parce que sans rapport avec les besoins des familles. Un célibataire reçoit en effet une part égale à celle d'un habitant qui a la charge d'une famille nombreuse.

Le premier, M. Viette, alors ministre de l'Agriculture, donna corps aux critiques qui s'étaient produites à ce sujet. Le 16 juillet 1888, il déposa sur le bureau du Sénat un projet de loi qui était une refonte du Code forestier. L'article 97 y remplaçait l'article 105. Il était ainsi conçu : « Quand les produits seront délivrés, et à moins de décision contraire du conseil municipal, le partage des bois de chauffage se fera par feu. »

Ce projet n'ayant pas abouti, une proposition nouvelle fut soumise à la Chambre des Députés, le 21 novembre 1893, par M. Philipon, député de l'Ain. Cette proposition tendait à autoriser le conseil municipal à partager les bois d'affouage « par tête et non par feu, soit pour la totalité de la coupe, soit pour une partie seulement ».

Elle ne fut pas plus heureuse que le projet de M. Viette ; mais ces échecs successifs ne lassèrent pas l'initiative parlementaire. Et, le 15 décembre 1898, M. Ordinaire, député du Doubs, déposait une troisième proposition qui fut prise en considération et aux termes de laquelle la distribution affouagère pouvait se faire :

« 1° Ou bien par tête d'habitant ayant domicile réel et fixe dans la commune avant la publication du rôle ;

« 2° Ou bien moitié par chef de famille ou de ménage et moitié par tête d'habitant. »

La proposition fut renvoyée à la commission de l'agriculture, qui la modifia, notamment en conservant l'ancien mode de partage par feu [1].

Elle devint la loi du 19 avril 1901, dont voici la teneur :

« S'il n'y a titre contraire, le partage de l'affouage, qu'il s'agisse du bois de chauffage ou du bois de construction, se fera de l'une des trois manières suivantes :

1° Ou bien par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de ménage ayant domicile réel dans la commune avant la publication du rôle ;

2° Ou bien moitié par chef de famille ou de ménage et moitié par tête d'habitant remplissant les mêmes conditions de domicile.

Sera, dans les deux cas précédents, seul considéré comme chef de famille ou de ménage, l'individu ayant réellement et effectivement la charge et la direction d'une famille ou possédant un ménage distinct où il demeure et où il prépare et prend sa nourriture ;

3° Ou bien par tête d'habitant ayant domicile réel et fixe dans la commune avant la publication du rôle.

« Chaque année, dans sa session de mai, le conseil municipal déterminera lequel de ces trois modes de partage sera

1. Le texte de la commission fut adopté le 10 juillet 1900 (*Journal officiel* du 11 juillet). Le Sénat s'y rallia le 21 mars 1901 sur le rapport de M. Saillard, après lui avoir fait subir quelques modifications (*Journal officiel* du 23 mars 1901, Débats parlementaires, p. 572). Le 29 du même mois, après un rapport sommaire de M. l'abbé Lemire, la Chambre votait définitivement la loi nouvelle (*Journal officiel* du 30 mars 1901, Débats parlementaires, p. 1037).

appliqué. Il pourra aussi décider la vente de tout ou partie de l'affouage au profit de la caisse communale. Dans ce dernier cas, la vente aura lieu par voie d'adjudication publique par les soins de l'administration forestière.

« Les usages contraires à ces modes de partage sont et demeurent abolis.

« Les étrangers qui remplissent les conditions ci-dessus indiquées ne pourront être appelés au partage qu'après avoir été autorisés, conformément à l'article 13 du Code civil, à établir leur domicile en France. »

Examinons quelles sont, sous l'empire de la loi de 1901,

2° *les conditions de la jouissance de l'affouage.* — Le conseil municipal peut donc désormais choisir entre trois modes de répartition, la répartition par feu, par tête ou mixte.

a) *Partage par feu.* — C'est l'ancien procédé. Il faut, pour se voir attribuer un lot, être chef de famille ou de ménage. La loi de 1883 disait « chef de famille ou de maison ». Elle entendait par là « tout individu possédant un ménage ou une habitation à feu distinct, soit qu'il y prépare sa nourriture pour lui et les siens, soit que, vivant avec d'autres à une table commune, il possède des propriétés divisées, qu'il exerce une industrie distincte ou qu'il ait des intérêts séparés ». De nombreuses difficultés avaient surgi de l'interprétation de ce texte, propre à « favoriser certaines fraudes d'où résultaient... des contestations et des procès nombreux [1] ».

C'est pour prévenir toute cause de conflit que le législateur a employé l'expression de « chef de ménage. » « Sera

---

1. Expressions qu'emploie M. de Moustier dans son rapport. (Chambre des députés, 22 juin 1900).

considéré comme chef de famille ou de ménage, dit la loi de 1901, l'individu ayant réellement et effectivement la charge et la direction d'une famille, ou possédant un ménage distinct où il demeure et où il prépare et prend sa nourriture.» Pour être *chef de famille*, il faut donc appartenir à une réunion d'individus vivant sous le même toit et sous la puissance et la dépendance d'une même personne ; être cette personne même sous la dépendance et la direction de laquelle vivent les autres individus ; pourvoir à l'entretien de ceux-ci ; remplir ces conditions d'une manière effective et réelle [1]. On a prétendu qu'il fallait ajouter une autre condition, celle de préparer et de prendre chez soi sa nourriture. Mais alors, en quoi le chef de famille différerait-il du chef de ménage et pourquoi distinguer les deux ?

Le *chef de ménage* est celui qui habite une maison à feu distinct et indépendant ; qui y possède un mobilier suffisant pour les nécessités ordinaires de la vie ; qui y demeure ; y prépare sa nourriture et la consomme sur place d'une façon habituelle.

La qualité de chef de famille ou de ménage n'est pas suffisante, il faut en outre avoir un domicile réel et fixe dans la commune — cela avant la publication du rôle.

La loi de 1901 n'apportant aucune modification à cet égard, on suit les règles qui étaient en vigueur sous l'empire de la loi de 1883. Il faut donc réunir les conditions du domicile ordinaire tel qu'il est défini par le Code civil [2] et en outre les conditions spéciales de réalité et de fixité. Cependant, bien des tribunaux admettent l'interprétation du ministre de l'Intérieur de 1896, d'après lequel ce domi-

---

1. *Guide de l'affouagiste*, par A Antoine et Ch. Ferry, Epinal, 1904, p. 27.

2. Articles 103 et 104.

cile serait « une résidence effective et permanente plutôt qu'un domicile légal ».

Quant à l'époque à laquelle il faut être domicilié pour participer à l'affouage, le paragraphe qui la détermine est encore emprunté à la loi de 1883. On admet généralement que c'est au moment où le registre d'enquête est ouvert à la mairie, après que le rôle, c'est-à-dire la liste des ayants droit, a été préparé par le maire et arrêté par le conseil municipal [1].

b) Partage par tête. — La qualité d'affouagiste est reconnue, dans le cas de partage par tête, à tout habitant ayant un domicile réel et fixe au moment de la publication du rôle.

Le titre d'habitant suffit, indépendamment de toute considération d'âge, de sexe, de profession, de condition sociale, de situation de fortune ou de famille.

C'est le rétablissement du droit tel que l'avait conçu la loi de 1793.

c) Partage mixte. — C'est là une innovation de la loi de 1901. Le conseil municipal qui l'adopte doit diviser la coupe affouagère ou le prix retiré de sa vente en deux portions égales.

La première est distribuée entre les chefs de famille ou de ménage dans les conditions que nous avons fait connaître pour le partage par feu.

L'autre moitié est répartie entre tous les habitants, conformément à la règle du partage par tête.

Dans le cas du partage mixte, le chef de famille ou de

1. Antérieurement à la loi de 1883, il fallait obligatoirement être domicilié au 1er janvier. Cf. décision ministérielle du 30 avril 1830. Une autre décision ministérielle du 22 avril 1837 exigeait un an de séjour.

ménage reçoit donc deux parts, une part en sa qualité d'habitant, une autre, plus considérable, comme chef de ménage ou de famille.

Supposons un bois communal dont la coupe produise cent stères de bois. Cinquante stères seront répartis entre tous les habitants, cinquante entre les chefs de famille ou de ménage. Si ces derniers sont au nombre de vingt-cinq, chacun d'entre eux recevra donc deux stères. La commune étant supposée renfermer cent habitants, comme d'un autre côté chaque habitant, par le fait de son domicile, a droit à une demi-stère de bois, le chef de famille ou de ménage en aura donc eu finalement un stère et demi, sans compter les parts des *alieni juris* de sa famille dont il a la jouissance.

Cette dernière remarque s'applique également au partage par tête, qui, par ailleurs, pas plus que le partage par feu, ne donne lieu à des observations particulières.

Qu'on adopte l'un ou l'autre de ces modes de répartition, les étrangers continuent de jouir de l'affouage comme ils le faisaient sous la loi de 1883, c'est-à-dire au même titre que les nationaux, à la condition d'être autorisés à établir leur domicile en France. Conformément à l'article 13 du Code civil, cette autorisation cesse de plein droit après cinq ans si, dans l'intervalle, la naturalisation n'est pas intervenue.

Observons en terminant que chacun des trois modes de partage prévus par la loi de 1901 permet de distribuer la coupe affouagère soit par lotissement, soit par sectionnement ou partage en argent.

On opère pour le partage par tête comme il a été indiqué pour la distribution entre les chefs de famille : la seule différence est dans le nombre des ayants droit.

Quant au partage mixte, la répartition comporte deux

opérations distinctes qui n'impliquent aucune complication, puisqu'elles ne sont que la juxtaposition des règles pratiquées pour les deux autres modes de partage.

II. — Le maronage [1].

Le maronage consiste dans la distribution du bois de construction. Son caractère est le même que celui de l'affouage, et bien que notre examen ait porté jusqu'ici sur les seuls bois de feu, nous en connaissons la législation en vigueur. Elle est commune aux uns et aux autres de ces bois.

Mais il n'en a pas toujours été de même ; l'article 105 du Code forestier prévoyait pour le bois d'œuvre des règles spéciales « S'il n'y a... titre ou usage contraire, dit-il, la valeur des arbres délivrés pour constructions ou réparations sera estimée à dire d'experts et payée à la commune [2]. »

Les usages contraires subsistaient donc [3]. Et voici, d'après M. Lélut [4], les principaux d'entre ces usages qui

1. Dès le XIIIe ou XIVe siècle les concessions faites aux individus ou aux communes par les rois et les seigneurs portaient, en Alsace, en Franche-Comté et dans les Pyrénées, le nom de *maronage* ou *marnage*, surtout lorsqu'elles s'appliquaient aux bois d'œuvre.

2. Une ordonnance en date du 1er août 1827 est venue compléter ces dispositions. Cette ordonnance portait dans son article 143 : « Lorsqu'il y aura lieu à l'expertise prévue par l'article 105 du Code forestier, cette expertise sera faite dans le procès-verbal même de la délivrance par le maire de la commune ou son délégué, par l'agent forestier et par un expert au choix de la partie prenante. Le procès-verbal sera remis au receveur municipal par l'agent forestier.

3. Tout ce qui a été dit à propos des controverses relatives à ces usages peut naturellement se répéter ici.

4. Lélut, *op. cit.*

étaient en vigueur en France vers 1850 dans les différents départements.

Sur quatre-vingt-six départements, soixante-dix possédaient des forêts communales.

« En Corse, dit M. Lélut, aucune distribution régulière n'est faite, pas plus de taillis que de futaies. Les habitants prennent à volonté du bois selon leurs besoins dans les maquis.

« Dans les départements de la 29e conservation forestière, formée par les départements de la Dordogne, de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, c'est le conseil municipal qui fixe le mode de partage des bois comme il l'entend.

« Quinze départements réservent le produit de la coupe des futaies à la caisse communale.

« Dans cinquante-quatre départements, en négligeant les exceptions, la distribution se fait comme pour les taillis, par chef de famille, avec quelques différences d'un département à un autre.

« En Haute-Marne, par exemple, l'abondance des bois communaux permet de distribuer les futaies par feu exactement comme les taillis. Chaque chef de famille a un lot de coupes d'arbres comme de bois de chauffage.

« Dans les Vosges, dans les communes où la quantité de bois d'affouage, taillis et futaie, est très insuffisante, il n'est fait de l'un et de l'autre qu'un nombre de lots très inférieur à celui des chefs de famille : ces lots sont tirés au sort par groupe de plusieurs affouagistes qui, ensuite, se les partagent entre eux. Le principe de la distribution est le même, mais l'insuffisance du produit de la coupe annuelle fait que l'application ne peut être générale.

« Dans la Haute-Garonne, les propriétaires de maisons aisés se sont dépouillés de leurs droits exclusifs de futaies

au profit des pauvres. Ceux-ci, sur justification de leurs besoins, peuvent eux-mêmes couper dans les bois communaux les corps d'arbres nécessaires à leur usage ; mais ils s'interdisent de les vendre. »

En Franche-Comté enfin, le bois de construction était attribué aux habitants des communes en proportion de l'étendue du toisé de leurs bâtiments.

Cet usage était aussi en vigueur dans le Jura, le Doubs, la Haute-Saône.

Dans ce dernier département, par exemple, le nombre des chefs de famille était de 77.679, dont 64.815 propriétaires. Le nombre des habitants propriétaires par rapport aux autres était donc de 5 à 1. Si donc les non propriétaires avaient participé à la distribution des futaies, c'eût été pour les propriétaires une perte de un sixième. « Cette perte, observe M. Lélut, ressemble à beaucoup d'autres d'une nature analogue qu'amène le mouvement des institutions humaines et une meilleure et plus juste répartition des biens. »

Malgré cela, Proudhon et Curasson se sont constitués les défenseurs des propriétaires : « Les futaies, dit Proudhon, sont exclusivement dévolues aux propriétaires où possesseurs des maisons de la commune, et elles doivent leur être distribuées dans la proportion du toisé des fonds couverts des bâtiments [1]. » Et plus loin : « Le créancier c'est la maison comme c'est la forêt qui est le débiteur. »

En réalité, donc, au lieu d'être vendus à dire d'experts au bénéfice de la commune, comme devait être la règle générale, les bois d'œuvre profitaient surtout aux gros propriétaires fonciers, aux industriels, aux riches, et il arri-

1. Proudhon, *Traité des usages*, t. II, n° 923.

vait, qu'à lui seul, un propriétaire recevait une quantité de bois de construction plus considérable que dix ou quinze autres ensemble.

Il fallait mettre fin à cet abus et à tous ceux que révèlent les coutumes diverses que nous venons de passer en revue, d'autant que les distinctions et les principes adoptés par la jurisprudence étaient impuissants à le faire.

Ce fut le but poursuivi par la loi de 1883 : « En ce qui concerne les bois de construction, dit cette loi, chaque année, le conseil municipal, dans sa session de mai, décidera s'ils doivent être en tout ou en partie, vendus au profit de la caisse communale ou s'ils doivent être délivrés en nature.

« Dans le premier cas, la vente aura lieu aux enchères publiques par les soins de l'administration forestière ; dans le second, le partage aura lieu suivant les formes et le mode indiqués pour le partage des bois de chauffage. »

Le partage par feu est donc devenu la règle, sauf les exceptions qui résultent non plus d'usages mais de titres contraires.

Les projets et propositions de loi qui suivirent la loi de 1883 s'occupaient du maronage en même temps que de l'affouage. Le projet de M. Viette s'exprime ainsi : « En ce qui concerne les bois de construction, ils ne seront délivrés, à défaut... d'une décision contraire du conseil municipal, que pour satisfaire à des besoins dûment constatés et [1] moyennant paiement de leur valeur à la caisse municipale. » — « Les délivrances gratuites ou à prix réduit devront être approuvées par le préfet [2]. »

1. Ceci est la reproduction de l'ancien article 105 du Code forestier.

2. La proposition de loi de M. Philipon n'apportait pas de modifications sensibles à la loi de 1883.

Là encore ce fut la proposition de loi de M. Ordinaire qui fut suivie.

Elle n'établissait aucune distinction entre le bois de chauffage et la futaie ; il n'y a, en effet, sous le rapport de l'intérêt des habitants, aucune bonne raison de distinguer entre eux.

Ce système prévalut et, à l'heure actuelle, par application de la loi de 1901, il n'y a pas pour le maronage d'autres règles que celles qui déterminent, en matière d'affouage, la jouissance et les droits du conseil municipal.

La répartition des bois d'œuvre peut donc se faire par tête d'habitant ou par feu, ou moitié entre l'ensemble des habitants et moitié entre les chefs de famille ou de ménage.

Seuls les droits contraires assis sur des titres certains peuvent permettre d'adopter un autre procédé.

III. — Les produits accessoires des forêts.

Ces produits très divers comprennent: les bois provenant des recépages, essartements et élagages ; les chablis [1] ; les bois provenant de délits ; les délivrances de plants, harts, fascines ; les excédents de mesure sur les coupes ; le panage [2]; la glandée [3]; la paisson, le pâturage, le pacage [4]; les mousses, bruyères et autres plantes, les souches, les

1. On nomme ainsi les arbres déracinés ou rompus par le vent ou brisés sous le poids de la neige ou du givre.

2. Le panage est la faculté de faire paître des porcs en forêt.

3. La glandée comporte le même droit et en outre la faculté de ramasser les glands.

4. Le pâturage s'applique à tous les bestiaux. Le pacage est restreint à la dépaissance des bêtes aumailles et des bêtes chevalines ; la paisson s'entend en plus du produit des hêtres, la faine.

Voir Gauwain, *Législation rurale*, Paris, 1890, p. 315.

feuilles ; l'extraction des minerais, terres, pierres, sables, etc.; la chasse.

Ces divers produits peuvent être distribués au gré des municipalités ; ils peuvent faire l'objet d'une adjudication ou de menus marchés, ou encore, cela va sans dire, être livrés à la jouissance commune. Mais, à l'exception de la chasse, ils ne sont pas susceptibles d'être affermés.

Certains d'entre eux, les herbes, souches feuilles, glandées, panage, paisson, sont parfois, dans les forêts soumises au régime forestier, concédés aux riverains, en échange de journées de travail, à charge par l'administration forestière de réparer les chemins, les fossés, d'assainissement, etc.

Les droits de pacage, panage, glandée, paisson, sont réglés différemment selon que les bois auxquels ils s'appliquent sont ou non soumis au régime forestier.

Quand les bois communaux sont librement exploités par les communes, les conditions de jouissance ne sont autres que celles fixées par les municipalités pour la dépaissance sur les autres terrains.

Pour les autres bois, il existe des règles précises auxquelles il convient de se conformer.

Avant la fin de chaque année, le maire est tenu de remettre à l'agent forestier local un état des bestiaux que possède chacun des ayants droit portés au rôle, en distinguant les bestiaux qui servent à leur usage et ceux dont ils font le commerce [1].

Sur le vu de cet état, l'administration forestière détermine les cantons défensables, c'est-à-dire ceux dans les-

1. Cet état, pour le panage, la glandée, la paisson, doit être fourni avant le 30 juin.

quels la jouissance pourra s'exercer. Elle indique le nombre des bestiaux admis en pâturage et en panage, la durée pendant laquelle ils seront admis à la jouissance, les chemins par où les animaux devront être menés.

Le maire porte ces décisions à la connaissance de ses administrés qui peuvent alors exercer leurs droits sous certaines restrictions.

Il leur est défendu :

De mener leurs animaux sans clochettes au cou, de les laisser aller hors des terrains défensables ou de suivre pour s'y rendre d'autres chemins que ceux indiqués ; de conduire en forêt un nombre d'animaux supérieur à celui fixé; d'y introduire des chèvres ; d'y introduire les moutons et les brebis sans autorisation spéciale ; d'user du pâturage et du panage pour les animaux dont ils font le commerce ; d'abattre, de ramasser ou d'emporter les glandes, faînes ou autres fruits ou produits des bois [1].

IV. — Les droits d'usage.

Les droits d'usage remontent au XIVe siècle, sinon plus haut, et sont, pour la plupart, d'origine seigneuriale.

Ils ne diffèrent de la jouissance commune que par leur nature juridique, mais il faut se garder de les confondre avec elle. Leur forme peut cependant fréquemment prêter à la confusion, car ils peuvent s'exercer non seulement sur les propriétés de l'Etat ou celles d'un particulier, mais aussi sur celles d'une commune voisine et même sur les biens de la commune des usagers ; d'autre part, le seul fait du domicile autorise la participation à ces droits.

1. Code forestier, article 110.

Ce qui différencie l'usage de la jouissance communale, c'est que l'usager ne peut exercer son droit que jusqu'à concurrence de ses besoins et de ceux de sa famille.

Les seuls droits d'usage que nous retiendrons sont ceux que les habitants possèdent dans les forêts.

Ils sont de deux sortes et on les distingue en usages en bois et usages dans les bois.

Les usages en bois donnent aux usagers le droit de réclamer du bois d'affouage ou du bois d'œuvre. Les usagers doivent en demander la délivrance, qui a lieu par stère ou plus généralement par coupe. Dans le premier cas, les bois sont mis en charge sur les coupes adjugées et fournies aux usagers par les adjudicataires ; dans le second, les usagers s'entendent pour nommer un entrepreneur spécial, et ce dernier, au moins lorsqu'il s'agit des forêts de l'Etat, doit être agréé par l'administration forestière.

Pour le bois de construction, la délivrance n'est donnée qu'à la condition d'en faire emploi dans le délai de deux ans, et seulement après que l'usager a produit, pour démontrer le besoin qu'il en a, un devis portant l'indication précise de la quantité, de la grosseur et de la qualité des arbres nécessaires aux travaux à exécuter [1].

Les usages dans les bois consistent dans le droit d'user des produits accessoires de la forêt.

Les plus usuels sont le pâturage, la paisson, le pacage, le panage, la glandée, le droit au bois sec et gisant.

Les usagers en jouissent généralement comme le font les habitants en cas de jouissance commune.

Leurs animaux sont réunis en troupeaux sous la conduite

---

1. Code forestier, article 79. — Ordonnance du 1er août 1827, article 123.

d'un pâtre commun, et doivent être marqués d'un signe particulier.

Les usages dans les forêts de l'Etat donnent lieu à une remarque particulière. Le Code forestier a décidé, en effet, qu'il ne serait plus fait de concessions de droits d'usage, quels qu'ils puissent être, dans les forêts de l'Etat.

Les seuls usagers qui ont pu être admis à la jouissance de droits d'usage depuis la promulgation du Code forestier, sont :

Ceux dont les droits ont été, au jour de cette promulgation, reconnus fondés, soit par des actes du gouvernement, soit par des jugements ou arrêts ; ceux dont les droits ont été reconnus fondés par suite d'instances administratives [1] ou judiciaires engagées à la même époque ; ceux qui, à cette date, étaient en jouissance sans pouvoir se prévaloir ni de titres reconnus, ni d'instances engagées devant les tribunaux, et qui ont intenté leur action en maintien dans les deux ans qui ont suivi la promulgation du Code.

Les tolérances accordées par l'administration pour l'enlèvement des feuilles mortes, herbes, mousses ou autres menus produits, n'ont pu, en aucune façon, pour l'obtention des droits d'usage, constituer des titres en faveur de ceux pour qui elles avaient été concédées.

§ 3 — La jouissance des pâturages communaux.

Le pâturage est avec l'affouage la forme la plus habituelle sous laquelle se présente le droit de jouissance des habitants sur les biens communaux.

Comme l'affouage c'est aussi un droit spécial, et pour les

---

1. On entend par instances administratives les arrêtés du conseil de préfecture rendus ou à rendre par suite du dépôt des titres.

mêmes raisons. Et de même qu'on doit se garder de confondre l'affouage avec le droit d'usage en forêt, de même on doit éviter d'identifier le droit de pâturage avec le droit de vaine pâture et de parcours. La confusion est surtout possible quand, pour se conformer à un arrêté municipal, les habitants ne mènent paître leurs bestiaux sur le communal qu'après la récolte de la première ou de la seconde herbe. La différence au point de vue juridique est considérable. Le droit de pâturage appartient *ut singuli* aux habitants, qui ont la propriété des terrains de paissance *ut universitatis*. C'est la même caractéristique que pour l'affouage.

Définition. — Le droit de pâturage paraît à première vue trop simple pour nécessiter de longs développements. Et néanmoins peu de matières prêtent aussi facilement à confusion. Il est donc nécessaire de définir certaines expressions qu'on est tenté de croire synonymes.

L'*herbage* est le terme le plus général pour désigner toute dépaissance. On entend plus spécialement sous ce nom une culture d'herbes sur un sol généreux, un terrain en herbe qui pourrait facilement être converti en pré, mais qui est consommé en vert et sur place parce qu'on ne le destine qu'aux animaux de l'espèce bovine, et que cette herbe suffit, sans autre nourriture, à les engraisser.

La *prairie* est un sol couvert d'herbes susceptibles d'être fauchées et converties en foin.

Le *pâturage* et le *pacage* en sont des diminutifs. Le premier comprend les terrains où les herbes, manquant de développement, sont consommées sur place et ne pourraient être avantageusement converties en foin pour des raisons diverses, soit à cause du climat, soit à cause de la pauvreté du sol ou parce qu'elles se trouvent dans des con-

ditions telles qu'elles échappent forcément à l'action de la faux. Le pacage comprend les parties où l'herbe rare et courte ne forme pas un tapis continu et ne peut être utilisée que par les moutons ou des bêtes bovines de races très rustiques.

Mais, sans s'arrêter à ces distinctions [1], on s'accorde généralement à désigner sous l'appellation de *pâturages* tous les terrains herbeux livrés à la jouissance commune. En fait, cette expression s'applique presque exclusivement aux pacages et aux pâturages entendus dans le sens strict du mot [2].

Règlements de pâturages. — Autrefois, la jouissance des pâturages était uniquement réglée par les coutumes. C'est dire l'infinie variété à laquelle elle était soumise.

Toutefois, il est facile de retrouver les pratiques le plus généralement adoptées.

L'accès des marais et des prairies n'était pas permis à toute espèce d'animaux. Quelques-uns en étaient complètement exclus ; d'autres n'y étaient admis que sous certaines conditions. Cette exception visait surtout les moutons et les porcs, qui tout au plus avaient accès au pâturage après les espèces bovines. On n'y tolérait que les chevaux déferrés

1. Tous les auteurs n'établissent pas entre ces termes des différences très caractérisées. On emploie fréquemment un terme pour l'autre. Ainsi, pour prendre un exemple, on nomme parfois droit de pacage, le droit de mener paître les bestiaux sur certains fonds et l'on entend par là, à la fois le droit de parcours et de vaine pâture et le pâturage. Les mêmes expressions servent encore à désigner le terrain sur lequel s'exerce le droit.

2. Aussi emploierons-nous indifféremment l'un ou l'autre terme. — Nous avons déjà rencontré ces deux expressions avec un sens différent à propos des produits accessoires des bois communaux. Toute confusion est rendue impossible si l'on veut bien se rendre compte qu'ici il s'agît de la nature des terrains et là de la nature d'un droit.

des pieds de derrière et jamais les chevaux entiers ni les taureaux.

Les vaches, les veaux, les juments y pouvaient paître depuis le lever jusqu'au coucher du soleil, mais on n'y souffrait pendant la nuit que les chevaux qui avaient travaillé le jour ; le pâturage de nuit était une faveur à laquelle les bêtes oisives ne participaient pas.

Les bestiaux étrangers ou pris à loyer ne pouvaient entrer aux marais communs sous peine de confiscation.

En Artois, un arrêt du Conseil du 26 août 1768 et un règlement des Etats d'Artois du 25 décembre 1776 faisaient défense de mettre les bestiaux dans les marais communs avant le 13 avril et après le dernier jour d'octobre, comme aussi d'y introduire des chevaux entiers, poulains mâles de plus d'un an, des oies, des canards, des moutons, des porcs et autres animaux pouvant nuire à la reproduction des herbes [1].

Nulle part on ne pouvait faire paître sur les « communs » un nombre indéfini de bestiaux. Assez généralement, les coutumes en indiquaient la quantité permise, et dans les coutumes muettes, une distinction était de règle. Pour les chevaux, bœufs, vaches, l'usage, l'étendue et la fertilité des terres tenaient lieu de texte. Quant aux bêtes à laine, moutons et brebis, on ne pouvait en envoyer dans les pâturages qu'une par arpent de terre possédé, ou quand on était manœuvrier non propriétaire, six en tout.

---

1. On remarquera que ces règles étaient édictées relativement aux marais. Nous verrons plus loin la législation spéciale à ces marais. Si nous y faisons allusion ici, c'est que la réglementation dont ils étaient l'objet n'emprunte pas un caractère particulier du fait de leur mode de transmission qui est la particularité de droit de ces biens, comme nous le verrons plus loin.

En dépit de toutes ces précautions, malgré les coutumes, arrêts, règlements, les abus étaient sans nombre.

Dans le droit actuel, et en bonne règle, la coutume doit être remplacée par le règlement pastoral.

C'est naturellement le conseil municipal qui élabore ce règlement, ou la commission syndicale, dans le cas où des pâturages étant indivis entre plusieurs communes ou sections de commune, il en a été créé une pour l'administration de ces biens.

Nous savons que les pouvoirs du conseil municipal se trouvent limités quant à la désignation des habitants qui peuvent participer au pâturage, et que ce droit de participation est réservé aux seuls chefs de famille [1]. Le conseil municipal ne saurait, par voie de règlement, déroger à cette règle formelle.

Malheureusement, les municipalités sont loin d'avoir toutes senti la nécessité d'adopter une réglementation pour la jouissance pastorale. Il en résulte un désarroi très grand, le désordre, des abus de toutes sortes.

L'absence de règlement a même pour conséquence inattendue, d'empêcher d'une façon à peu près fatale, l'application du partage par feu. Là où la fantaisie se donne libre

1. Les droits des habitants au pâturage étaient nettement définis au XVIII[e] siècle. D'après certains auteurs, la facilité d'user des pâturages aurait été, à cette époque, subordonnée à la qualité d'habitant et de propriétaire. Mais ils déduisent cette règle des coutumes d'Auvergne, du Berri et de la Marche dont ils généralisent la portée. Henrion de Pansey croit qu'ils se trompent, et que c'est pour la vaine pâture seule que la qualité de propriétaire est exigée, parce que, dit-il en substance, ce droit étant basé sur la réciprocité, un propriétaire est indemnisé de la perte qu'il subit du chef de la vaine pâture par le bénéfice qu'il retire des terres voisines. Il semble donc bien que le seul titre d'habitant ait été suffisant, en règle générale, pour la jouissance des pâturages, le seigneur y participant comme premier habitant de la communauté.

cours, la loi perd ses droits. L'abstention du conseil municipal, en ne permettant pas de constater régulièrement l'exercice de la jouissance pastorale, ôte toute possibilité de sanction à la loi. Il n'est plus alors question d'ayants droit ; il n'y a que de l'empressement et de l'avidité.

Jouissance pastorale. — Lorsque l'intervention du conseil municipal se produit, elle se manifeste par l'adoption d'un règlement généralement très simple et répondant plus spécialement aux préoccupations et aux nécessités locales. De là la difficulté très grande d'en faire connaître les prescriptions.

En dehors de la question de la redevance et de la limitation du nombre des bestiaux à admettre au pacage, il existe un certain nombre de pratiques qui sont assez générales.

D'exclusion il n'en existe plus guère, en dehors de celle des palmipèdes, surtout dans les pays où leur élevage se pratique dans d'assez vastes proportions.

Les bêtes à laine peuvent aller dans les marais vers le 15 décembre et y rester jusqu'au 15 février [1].

Il ne reste plus grand'chose des interdictions anciennes, qui sont remplacées habituellement par le cantonnement affecté aux diverses espèces sur le communal.

Enfin, quand les animaux sont en nombre suffisant, ils sont réunis en troupeaux sous la garde d'un pâtre commun, nommé par le maire [2].

---

1. Leur présence est d'autant plus utile à cette époque que leur piétinement commence à rabattre les taupinières et à raffermir le sol soulevé par la gelée.
2. Loi du 5 avril 1884, article 88.

§ 4. — Les Parts de marais.

Au point de vue de la jouissance, les règles relatives au pâturage sont applicables aux marais. On ne distingue pas entre les uns et les autres. Mais, à côté des marais communs, il existe des biens qui étaient autrefois des marécages et qui ont fait l'objet d'une distribution ancienne entre les habitants, en vertu de dispositions légales qui sont encore en vigueur. Ce sont ces biens qu'on a coutume d'appeler les parts de marais.

I. — Origine des parts de marais.

Ils ont pour origine des actes légaux de l'ancien régime : l'arrêt du Conseil du 15 avril 1774 pour l'Alsace ; les lettres patentes du 27 mars 1777 pour la Flandre ; celles du 25 février 1779 pour l'Artois.

Déjà un édit du mois de juin 1769 avait permis aux paroisses de la province des Trois-Evêchés les partages héréditaires de biens communaux. C'est cette faculté ou une faculté analogue qui fut accordée à toutes les communautés de la province de Bourgogne, des comtés du Mâconnais, de l'Auxerrois et de Bar, au pays de Gex et Bugey, par un édit de janvier 1774, et surtout, un peu plus tard, aux dates mentionnées plus haut, aux provinces que nous avons nommées.

Il s'agissait de marais incultes et dévastés [1], dont il était impossible de tirer parti et dont la mise en valeur ne pouvait s'opérer à l'aide des moyens ordinaires.

---

1. Elie de Beaumont fait remarquer qu'à l'époque tertiaire, tous les terrains de la Flandre et des pays voisins, ceux dont il s'agit principalement, étaient cachés par les eaux.

Cela ressort clairement des préambules et considérants qui précèdent ces textes législatifs.

C'est ainsi que l'édit de juin 1769 parle des « pâtis communs devenus arides par l'inculture et une dévastation perpétuelle ». — « Plus le gouvernement fixe son attention sur l'objet essentiel des défrichements et de la culture des terres, disent les lettres patentes du 27 mars 1777, plus il semble que les particuliers, habitants de la Flandre wallonne, affectent de laisser en friche ou même de dégrader par le tourbage cette portion précieuse des marais, possédée par un grand nombre de communautés faisant partie des trois châtellenies de Lille, Douai et Orchies. »

Voulant provoquer le desséchement des marais[1] et obtenir « la salubrité de l'air », on a pensé, à une époque où l'on avait une tendance à l'exagération des intérêts de l'individu, que l'appropriation individuelle serait le mieux capable d'y réussir. C'est pourquoi on a organisé le partage de ces marais en reconnaissant aux portionnaires tous les droits du véritable propriétaire.

Qu'on ne s'imagine pas que cette législation a été sans difficultés. Les marais, inondés en hiver, donnaient à cette saison, des tourbes aux habitants des communes et se trouvaient l'été livrés au pâturage, car les seigneurs hauts justiciers auxquels ils étaient attribués comme terres vaines et vagues en concédaient le plus souvent la jouissance. Ce fut le seigneur qui fit le moins de résistance à la législation nouvelle, dans l'espoir, d'ailleurs réalisé, de voir reconnaî-

1. Déjà Henri II avait prescrit le dessèchement des marais en 1559. Des lettres patentes de 1767 accordaient une exemption d'impôts pendant vingt ans pour les marais desséchés. En revanche, les terres qui n'étaient pas récoltées pendant quarante ans pouvaient être attribuées aux communes.

tre son droit de triage. Les populations l'accueillirent avec moins de faveur.

Pourtant les droits du portionnaire constituaient un véritable démembrement de la propriété.

Aujourd'hui encore ils ont conservé le même caractère. La Révolution n'y a pas touché, et un arrêté des Consuls du 9 fructidor an X déclara d'une façon formelle maintenir les effets de l'arrêt du Conseil du 25 février 1779.

Nous allons voir qu'ils sont venus jusqu'à nous avec leur cortège de pratiques anciennes et qu'ils consacrent des prérogatives en désaccord complet avec les principes modernes de notre droit.

II. — Législation des parts de marais.

Nous ferons connaître d'abord le procédé qui a été employé pour l'attribution de ces parts et les règles qui sont encore suivies à cet égard ; ensuite, et sous divers chefs, nous étudierons les conditions de leur jouissance.

L'attribution des parts de marais. — Elle se fit par portions égales entre tous les chefs de ménage existants, par feux, et généralement sans distinction d'état, c'est-à-dire de mariage, de viduité et de célibat. « Il sera fait dans chaque communauté, disent les lettres patentes de 1777, un rôle de tous les ménages... dans lequel seront compris tous ceux qui y demeurent actuellement, soit gens mariés, veufs ou veuves, garçons ou filles ayant ménage ou feu particulier... (Ce rôle) sera remis à l'arpenteur afin que dans son procès-verbal de mesurage il forme autant de parts ou portions qu'il y aura de feux ou ménages dans la communauté; bien entendu que, pour former chaque portion, il se conformera

à la nature du terrain, en sorte que le produit puisse être à peu près égal...; après quoi toutes ces portions qui auront été numérotées... seront tirées au sort dans une assemblée générale, par chaque ménage. »

Lorsque, par une des causes qu'on verra plus loin, les parts ainsi attribuées deviennent vacantes dans la suite, il peut se faire qu'il y ait des parts surnuméraires, c'est-à-dire en nombre supérieur à celui des ayants-droit. Ces parts sont alors louées, habituellement pour trois ans, au profit de la communauté. Mais des ménages non pourvus peuvent les réclamer dans l'intervalle : le prix du bail de l'année courante profitera à la commune, celui de la ou des années suivantes à l'alloti.

Dans beaucoup de localités, on a, à ce propos, formé des listes d'aspirance. Les attributions sont alors faites dans l'ordre de ces listes ; ou, lorsqu'il n'y en a pas, sur la demande de l'intéressé et toujours par arrêté du maire.

Qualités requises du portionnaire. — On voit donc que pour se voir attribuer un lot, il fallait, et il faut encore, être chef de famille et domicilié dans la commune. Personne ne peut obtenir deux portions à la fois. D'où il s'ensuit que si deux portionnaires viennent à se marier ensemble, ils seront tenus d'opter pour un des deux lots dont ils sont bénéficiaires ; l'autre portion revient à la commune.

Le domicile n'est pas toujours suffisant. Pour éviter que les habitants des localités voisines ne vinssent en foule dans les communes apportionnées, le législateur imposa pour la Flandre une autre condition, celle de la nativité : « Pour succéder à l'avenir, dit l'article 10 des lettres patentes de 1777, aux portions ménagères qui viendront à vaquer dans chaque communauté, il faudra être natif de ladite commu-

nauté ou avoir épousé une fille ou veuve qui en soit native et y demeurer avec elle. »

Cependant, cette condition et d'autres, prescrites par ces mêmes lettres patentes, furent modifiées par un arrêté du préfet du Nord en date du 20 juillet 1813. La nécessité d'être originaire de la commune se trouve supprimée aux termes de cet arrêté, qui autorise désormais l'attribution des lots vacants aux plus anciens domiciliés de la commune, à feux et ménages particuliers, et payant contribution dans la commune.

Il est vrai que cette dernière condition fit l'objet d'un nouvel arrêté préfectoral du 12 mars 1830, qui en décida la suppression. Elle n'avait cessé d'être réclamée par les communes consultées. Par contre, cet arrêté imposait une nouvelle obligation, celle d'être Français ou naturalisé Français[1].

Il exige de chaque ménager, pour être maintenu en possession, la mise en valeur de sa portion, « de la manière la plus convenable à son terrain, dans la première année que le délaissement lui en aura été fait ; et, au cas qu'il ait laissé passer trois années sans l'avoir mise en culture ou même sans l'y avoir entretenue... il en demeurera privé de plein droit, et ladite portion sera assignée à un autre ménage qui n'en aurait pas, ou affermée au profit de la communauté. »

---

1. La qualité de français n'ayant pas été spécifiée dans le titre primitif on a jugé qu'un étranger ayant domicile dans la commune et qui, en sa qualité d'habitant, prend part aux charges communales a droit à un lot (Metz, 14 décembre 1858, S., 59, 2, 493).

Voir Legrand, *Législation des portions ménagères*, 1850, p. 73.

La veuve sans enfants, après décès du mari est déchue de son droit à la portion ménagère. Aucun droit d'usufruit dans ce cas, soit à la veuve, soit à l'époux survivant. Cependant la femme, même pendant le mariage, conserve sa qualité de chef de famille, afin d'être apte à obtenir une part qui ferait retour à la commune.

Ainsi s'exprime l'article 11 des lettres patentes de 1777. Et l'article 13 ajoute : « Défend Sa Majesté à toutes personnes... d'extraire dorénavant des marais aucune espèce de chauffage, soit tourbes, hots, molingues ou palées, soit plaquettes ou gazons... » Article 14 : « ... Chaque portionnaire sans exception sera tenu de payer par forme de rente foncière ou de cens, franc et net d'argent, à la communauté, à raison d'un demi-havot de blé-froment au cent de terre par an sur le pied de la prisée de Saint-Rémy, de l'espier de Lille, de Douai et d'Orchies, selon la situation des terrains desdites châtellenies... »

Droit du portionnaire. — Il constitue un véritable démembrement de la propriété ; c'est un droit réel, immobilier, indivisible, sur la chose d'autrui [1]; un droit dont le portionnaire peut jouir et user. L'alloti n'a cependant pas la faculté de disposer de sa part, de l'aliéner, de la céder entre vifs à des étrangers, et s'il lui est possible de la louer, ce n'est que pour une durée égale à celle de son droit.

Ce droit n'est ni un usufruit, ni un droit d'usage ; c'est de l'emphytéose qu'il se rapproche le plus.

Il est viager en Flandre, où la jouissance ménagère n'est prévue que « jusqu'au décès du dernier survivant du mari et de la femme ». Sa part fait alors retour à la commune [2].

---

1. Les parts de marais peuvent s'acquérir par prescription de 30 ans ou même de 10 ans quand il y a juste titre et bonne foi. (Conseil d'Etat, 25 juillet 1872).

Elles sont inaliénables, indivisibles, insaisissables. Les créanciers cependant peuvent saisir les fruits.

2. Les retours à la commune devant, avec ce système, être fréquents, les lettres patentes de 1777 ont cherché à régler les difficultés possibles entre les héritiers d'une part et les successeurs en occupation des portions ménagères.

L'édit de juin 1769 pour la Lorraine, celui de janvier 1774 pour la Bourgogne, et l'arrêt du Conseil du 25 février 1779, prévoient au contraire un droit héréditaire.

L'édit de 1774, reproduisant à peu près textuellement les termes de celui de 1769 dispose : « Toutes les parts seront héréditaires en ligne directe seulement, et celles qui tomberont en ligne collatérale ou qui deviendraient vacantes de quelque manière que ce soit, seront adjugées par la communauté aux plus anciennement mariés d'entre les habitants non pourvus, et les fruits de l'année appartiendront à la succession des derniers possesseurs. » (Article 5).

Article 6 : « La disposition testamentaire aura lieu, sans préjudice de l'usufruit de la veuve, en faveur d'un des enfants tenant ménage dans la communauté, et à défaut de diposition testamentaire, au profit de l'un des enfants, la part entière et sans division appartiendra à l'aîné des enfants établis. »

L'arrêt du Conseil du 25 février 1779 pour l'Artois n'a pas cru devoir accorder cette faculté de régler l'attribution de la part de marais héréditaire par testament. Il décide que « l'aîné mâle de chaque famille, et à défaut de mâles, l'aînée des femelles seront seuls admis à succéder. »

Par ailleurs, il veut que « dans le cas où un chef de famille ne laisserait en décédant aucun héritier direct, la portion de marais dont il aura joui retourne à la communauté pour être assignée aux chefs de famille qui n'en possèderont aucun et parmi eux au plus anciennement domicilié dans la communauté. »

C'est donc là une règle générale qui régit toutes les portions ménagères.

En dehors de ces règles, on pourrait citer de nombreuses

décisions d'espèce qui sont intervenues, ont précisé les droits établis et solutionné tous les cas litigieux. Il n'entre que dans le cadre d'un ouvrage spécial à la matière de les faire connaître.

Mais les dispositions légales que nous venons de voir ne sont pas les seules qui s'appliquent aux parts de marais.

Lorsqu'on crée de nouvelles portions ménagères, elles peuvent être régies par les anciens édits ou les anciens arrêts, là où ils sont en vigueur. Elles le sont même toujours dans le cas où il n'a pas été établi pour leur jouissance de règlement spécial.

Mais un règlement peut intervenir. C'est ainsi que dans l'Artois, certaines communes, pour des parts de marais de création relativement récente, ont abrogé le droit héréditaire, prohibé la location et maintenu l'usufruit de la veuve sans enfant.

§ 5. — Les allotissements temporaires ou partages de jouissance.

L'apportionnement ne se pratique pas exclusivement à l'occasion des marais. Les terres communales les plus riches font parfois l'objet d'une opération semblable.

Les communes peuvent en effet fractionner leurs biens en parts qui sont attribuées pour en jouir aux différents habitants. Mais la jouissance de ces lots est temporaire. Elle est étrangère à toute législation vieillie et uniquement réglée par le conseil municipal. Le rapport avec la portion ménagère n'est donc qu'apparent. C'est l'allotissement de jouissance.

Il constitue une pratique intermédiaire entre la jouissance en commun et l'amodiation.

Voici quelles en sont les règles :

La détermination des lots se fait par expert. C'est le sous-préfet qui désigne ce dernier — le préfet dans l'arrondissement chef-lieu — et qui fixe l'ouverture de l'enquête, dont il règle aussi les formes et la durée. De son côté, le maire dresse la liste des ayants droit ; cette liste est établie conformément à la règle générale, c'est-à-dire de manière à ce que tous les chefs de ménage — et les chefs de ménage seuls — participent à l'allotissement. Cependant, le conseil municipal peut parfois choisir tout autre mode de répartition. Cela dépend des conditions qu'il attache à la concession des lots. S'il n'exige des concessionnaires qu'une redevance inférieure à la valeur estimative des biens allotis, il n'est pas douteux que la règle de la répartition par feux soit la seule applicable. Si, au contraire, le prix de location est exactement basé sur l'estimation des biens et qu'il s'agisse en fait de baux véritables, c'est en vertu de ses pouvoirs généraux [1] que le conseil municipal arrête les conditions de la mise en ferme. Rien ne s'oppose dès lors à ce que les biens ainsi amodiés soient divisés en autant de lots que la commune le juge conforme à ses intérêts [2].

Un cahier des charges détermine le plus souvent les conditions de l'exercice du droit reconnu au portionnaire. Il est adressé avec les autres pièces à la préfecture, par l'entremise du sous-préfet, s'il y a lieu ; et si le préfet approuve les mesures prises, il les rend exécutoires par un arrêté.

C'est le plus souvent pour une période qui varie de 15 à 18 ans que le concessionnaire est mis en possession de son lot, en échange duquel il est tenu, comme nous venons de le voir, de verser chaque année une certaine redevance

1. Article 68 de la loi du 5 avril 1884.

2. Décision du ministre de l'Intérieur de 1857, citée par M. Béquet dans son *Répertoire du droit administratif*, Commune, 2353.

à la caisse municipale ou d'en payer la valeur estimative en argent [1].

Mais ces prescriptions n'ont rien d'invariable. Certains allotissements sont faits à titre viager, et les conditions de jouissance peuvent prêter à de multiples combinaisons. Ainsi, « dans la commune de Chanteheux, en Meurthe-et-Moselle, dit M. Graffin [2], le conseil municipal a divisé les pâquis communaux en 73 lots de 46 ares environ. La répartition de ces lots est faite par feu ou ménage entre les habitants de la commune. Chaque chef de ménage a la jouissance du lot sa vie durant. Tous les ans à la Saint-Martin (11 novembre), le sort attribue aux nouveaux habitants les lots devenus vacants par le décès des titulaires. Il faut dix ans de séjour dans la commune pour avoir droit à un lot de pâquis. »

Il est donc vrai de dire que les municipalités ont toute latitude, en dehors du mode de répartition. Elles peuvent allotir des terrains de toute nature, qu'ils soient marécageux ou fertiles, des terres difficiles ou des terres labourables aisées à ensemencer et à cultiver.

Il arrive même souvent, et c'est une coutume qui se généralise de plus en plus, que les communes répartissent entre leurs habitants les meilleures parties du communal, pour y cultiver leur provision de légumes et de fruits.

Cette forme de la jouissance communale est aussi en usage dans les communes urbaines sous le nom de *jardins ouvriers*.

Nous nous en occuperons d'autre part.

---

1. Arrêts du Conseil d'Etat des 4 août 1864 et 4 mars 1865, *Bulletin du ministère de l'intérieur*, 1863-1864.

2. Cet exemple est cité par M. Roger Graffin dans son ouvrage sur *Les biens communaux en France*, p. 161. Il est tiré d'une monographie

§ 6. — La vaine pâture et le parcours.

Définition et caractère juridique. — En dehors du droit de pleine propriété, les communes peuvent encore avoir sur les biens immobiliers, la jouissance de servitudes de diverses natures.

Nous avons déjà vu les usages en forêts ; mais la principale de ces servitudes établies au profit des communes ou plutôt des communautés d'habitants consiste assurément dans celle que l'on désigne sous le nom de parcours et de vaine pâture.

La *vaine pâture* est le droit qui appartient aux habitants d'une commune d'envoyer leurs bestiaux en troupeaux ou séparément sur les fonds les uns des autres, lorsque ces fonds sont en jachère ou après qu'il sont dépouillés de leurs fruits.

Le *parcours* s'entend d'un droit analogue, étendu aux habitants de deux ou plusieurs communes, de telle sorte que les animaux de chacun d'eux peuvent indistinctement pacager les terrains non clos de leurs circonscriptions respectives.

La vaine pâture et le parcours sont basés en principe sur la réciprocité. Aussi ne sont-ils généralement accordés qu'au propriétaire qui, en échange du bénéfice qu'il retire des terres d'autrui, doit supporter que ses biens procurent les mêmes avantages aux autres. A moins donc d'usage immémorial ou de titre contraire, le propriétaire a seul, qu'il habite ou n'habite pas la commune, les qualités requises pour jouir de la vaine pâture.

---

de la commune de Chanteheux faite par M Genay et publiée par la Société des agriculteurs de France dans un *Recueil de monographies des communes*, Paris, 1898, p. 279.

La réciprocité est le principal caractère de ce droit. Elle aide à le distinguer de certaines autres jouissances à forme analogue comme le pâturage communal et certains droits d'usage consistant à envoyer les bestiaux sur le terrain d'autrui. Ces derniers droits n'ont pas la même étendue ; la commune au profit de laquelle ils sont établis les exerce en vertu du titre et selon le titre qui les constitue [1].

D'ailleurs, l'histoire de la vaine pâture, mieux que de longs développements juridiques, en fera connaître la nature.

Réglementation successive de la vaine pâture. — Ses origines ont été résumées comme il suit dans l'exposé des motifs du projet de Code rural, présenté par le Gouvernement le 13 juillet 1876 [2] : « Dans les temps reculés, les bras manquaient et une partie seulement du sol était cultivée. Le reste demeurait en quelque sorte en commun et servait au pâturage des troupeaux des habitants. Les cultures étaient intermittentes, reprises tour à tour et abandonnées ; tant qu'elles étaient en état de production, on les respectait : elles étaient réputées en défends. Mais la récolte enlevée, les bestiaux, conduits sur les terres laissées incultes, pâturaient aussi tout naturellement sur les terres cultivées dépouillées de leurs produits. Riches et pauvres profitaient de cette vaine pâture... Les anciens seigneurs concédaient souvent d'importants usages aux habitants qu'ils voulaient attirer sur leurs terres et le droit de vaine pâture

1. « Ainsi, lorsque certains propriétaires de troupeaux transhumants envoient pendant l'été leurs pâtres sur les pelouses des Alpes ou pendant l'hiver dans les plaines de la Crau, c'est qu'ils ont sinon un droit de propriété, tout au moins un droit de pâturage ; ils n'exercent pas le droit de vaine pâture ». (Rapport de M. Malens, 22 février 1878, *Officiel*, 9 mars 1878, Sénat. Annexe, nº 88).

2. *Officiel* du 31 octobre 1876, Sénat, annexe, nº 106.

peut avoir été une des faveurs concédées. »

On appelait *vaines pâtures* dans l'ancien droit, les produits du sol dépouillé de sa récolte ou du sol inculte que le propriétaire, en raison de leur peu de valeur, était présumé abandonner à la communauté. Par opposition aux vaines pâtures, on désignait sous le nom de *pâtures vives et grasses* les produits soit des landes, soit des bruyères [1].

Ce fut seulement la loi du 28 septembre-6 octobre 1791, connue sous le nom de Code rural, qui réglementa cette coutume.

Elle pose en principe que la vaine pâture ne serait maintenue que dans les pays où elle était fondée sur un titre particulier ou autorisée soit par la loi, soit par un usage local immémorial. Partout ailleurs la vaine pâture se trouvait abolie.

L'usage en devenait permis désormais seulement sur les terres dont les récoltes étaient coupées [2], et quand les terres ne portaient ni semences ni fruits — sur les prairies naturelles, dans les conditions déterminées par les lois et coutumes, mais jamais cependant tant que la première herbe n'a pas été enlevée — sur les terres vacantes non labourées ni cultivées, les landes, les chemins [3], haies et buissons, enfin sur tout champ qui n'a ni fossé, haie ou muraille ni apparence de clôture ou de défense, à condition

---

1. Cette distinction s'applique encore dans le droit moderne qui n'a d'ailleurs fait que consacrer, en les restreignant, les usages anciennement en vigueur.

2. Les pâtres ou bergers ne peuvent, d'après la loi, mener des troupeaux d'aucune espèce dans les champs moissonnés que deux jours après la récolte entière.

3. Sur les friches, landes et chemins on pouvait envoyer pacager les bestiaux en toute saison.

que ces terres ne puissent être considérées comme pâture grasse.

Les prairies artificielles [1] étaient exceptées.

Et de même les bestiaux ne furent pas admis indistinctement. La vaine pâture étant établie au profit de l'agriculture, les animaux dont on faisait le commerce n'y purent prendre part. Les oies, les chèvres, les porcs en étaient exclus ou du moins n'étaient tolérés que sur les jachères et sur les terres en friches, mais non sur les prés.

Le législateur de 1791 considérait le droit de vaine pâture comme un obstacle au progrès de l'agriculture [2] ; s'il n'osa pas le détruire, c'est que dans certaines parties du territoire, son maintien était considéré comme indispensable à la subsistance des troupeaux communs.

On comprend qu'il n'hésita pas à en restreindre l'étendue en autorisant chaque propriétaire à clore ses propriétés, nonobstant lois et coutumes contraires et à déclarer que les terrains clos [3] seraient par le fait même affranchis du parcours et de la vaine pâture.

Mais les barrières posées par la loi de 1791 étaient illusoires : la vaine pâture ne cessa pas d'attirer les critiques. MM. Huzard et Tessier, deux agronomes distingués, mem-

---

1. Les prairies artificielles sont les bruyères, sainfoins et trèfles.

2. La vaine pâture avait déjà été abolie ou restreinte avant 1789 dans un grand nombre de provinces, la Flandre, la Lorraine, la Champagne, le Béarn, etc...

3. L'article 6 de la loi de 1791 est ainsi conçu : « L'héritage sera réputé clos lorsqu'il sera entouré d'un mur de quatre pieds de hauteur, avec barrière ou porte, ou lorsqu'il sera exactement fermé et entouré de palissades ou de treillages, ou d'une haie vive ou d'une haie sèche, faite avec des pieux ou cordelée avec des branches, ou de toute manière de faire les haies en usage dans chaque localité, ou enfin d'un fossé de quatre pieds de large au moins à l'ouverture, et de deux pieds de profondeur ».

bres de la commission chargée en 1804 d'élaborer le projet de Code rural représentèrent la vaine pâture comme un des principaux obstacles à la destruction des jachères, une cause de propagation des épizooties, une atteinte au droit de propriété.

Et, lorsqu'en 1854, le Code rural fut de nouveau mis à l'étude, la commission spéciale qui fut nommée fit entendre les mêmes reproches. L'éminent jurisconsulte qu'elle avait choisi comme rapporteur, M. de Casabianca demanda l'abolition de la vaine pâture dans un rapport adressé à l'empereur : — « Cette abolition, disait-il, n'apporterait aucun changement au mode de jouissance des biens communaux et ne s'appliquerait pas aux bois domaniaux et particuliers [1]. Elle enlèverait, il est vrai, au pauvre, à celui qui n'est ni propriétaire ni fermier la faculté exceptionnelle que lui concède la loi de 1791 de nourrir pendant quelques mois dans les champs une vache et six moutons. Mais cette faculté, est-ce un bien pour celui-là même qui l'exerce ? Elle ne lui offre qu'une ressource temporaire insuffisante ; elle l'oblige pendant toute la saison où la vaine pâture est interdite à entretenir ses quelques têtes de bétail au dépens d'autrui. Elle l'excite donc au maraudage. Que la vaine pâture cesse, il prendra une terre à ferme, il accroîtra, il améliorera ses troupeaux ; il engraissera le bétail qu'il aura pris à bail ; il contractera des habitudes de travail. »

Cette proposition rencontra des résistances très grandes auprès des communes. On dut se contenter de la loi du 22 juin 1854 portant suppression de la vaine pâture et du parcours pour le département de la Corse [2].

---

1. Les bois avaient été soustraits à la vaine pâture par le Code forestier (article 61).

2. Ce qui dans ce département était le plus nuisible à l'agriculture

La loi du 5 juillet 1889 essaya à son tour d'en restreindre l'exercice pour le reste de la France.

Elle portait dans son article premier la suppression pure et simple du parcours, ainsi que celle de la vaine pâture dans le cas où elle appartenait à la généralité des habitants et s'appliquait en même temps à la généralité du territoire d'une commune ou section de commune.

Toutefois, dans l'année de la promulgation de la loi, le maintien du droit de vaine pâture pouvait être réclamé au profit d'une commune ou d'une section, soit par délibération du conseil municipal, soit par requête d'un ou plusieurs ayants-droit, si ce droit était fondé sur une ancienne loi ou coutume, sur un usage immémorial ou sur un titre.

Lorsque le droit de vaine pâture pouvait s'exercer, ce ne pouvait être que dans les conditions et sur les terrains où la loi de 1791 reconnaissait ce droit. En outre, il était édicté des restrictions nouvelles concernant :

Les routes nationales et départementales plantées d'arbres ou de haies ; — les chemins vicinaux que ferait connaître la préfecture ; — les prairies naturelles en tout temps ; la vaine pâture y était désormais interdite [1].

La vaine pâture d'après la législation en vigueur. — La loi de 1889 donna lieu à la manifestation d'un vif méconten-

---

c'était le passage qui s'opérait deux fois par an, sur le territoire des communes, des troupeaux migrateurs allant de la montagne à la plaine et de la plaine à la montagne suivant la saison. Sous le nom de parcours et de vaine pâture des abus intolérables étaient commis sur les biens des particuliers et des communes, et se trouvaient sans répression possible.

1. En dehors de ces dispositions nouvelles, la loi de 1889 ne faisait que reproduire celles de la loi de 1791. Elle maintenait, en particulier, la faculté pour le chef de famille domicilié dans la commune d'envoyer à la vaine pâture six bêtes à laine, une vache et son veau.

tement de la part des fermiers et propriétaires ruraux.

La suppression de la vaine pâture sur les prairies naturelles se trouvait déroger à des usages qu'un temps immémorial avait consacrés.

A la suite de pétitions nombreuses, la loi fut revisée et en définitive modifiée par la loi du 22 juin 1890.

La vaine pâture est rétablie sur les prairies naturelles ; et, dans le cas où elle appartient à la généralité des habitants, elle peut être maintenue si elle est fondée sur un titre.

Il ne reste donc que peu de chose de l'œuvre tentée par la loi de 1889.

En résumé, c'est encore la loi de 1791 qui est applicable sauf en ce qui concerne le parcours qui demeure aboli.

La vaine pâture peut s'exercer partout où elle est consacrée par un titre ou par un usage immémorial. Cependant, lorsqu'elle est établie au profit de la généralité des habitants d'une commune sur l'ensemble du territoire de celle-ci, un titre seul peut l'aider à survivre.

Pour connaître la nature des terrains prohibés et les espèces animales interdites, il suffit de se reporter au Code rural de 1791.

Les autres règles applicables sont déterminées par les conseils municipaux, dont les délibérations à cet égard sont soumises à l'approbation préfectorale[1]. Ce sont les conseils municipaux qui règlementent le pacage, eu égard aux possibilités des terrains soumis à la vaine pâture, mais non relativement au mode suivant lequel le pâturage devra s'exercer.

Ainsi leur droit est entier en ce qui concerne la désignation nominale des terrains assujettis et la détermination de

1. Loi du 5 avril 1884, article 68-6°.

la quantité de bétail que chaque propriétaire aura le droit d'envoyer à la vaine pâture. Ils déterminent les époques auxquelles celle-ci aura lieu et peuvent toujours cantonner les diverses espèces de bestiaux sur les différentes parties du territoire ou même sur telles ou telles propriétés.

L'usage du troupeau en commun n'est pas obligatoire, mais quand il est pratiqué, c'est au maire que revient la nomination du pâtre.

§ 7 — La jouissance des tourbières communales.

Les tourbières communales donnent un produit connu sous le nom de tourbe, qui peut faire l'objet d'une distribution entre les habitants.

Dans le Pas-de-Calais, par exemple, la jouissance des tourbières communales est réglée par deux arrêtés préfectoraux, l'un en date du 25 ventôse de l'an XIII qui statue sur l'extraction des matières tourbeuses et l'autre du 8 janvier 1808 qui fixe le mode de partage des tourbes extraites pour le chauffage des habitants.

L'extraction des tourbes a lieu sur la décision du conseil municipal, après approbation de l'ingénieur des mines.

Elle peut se faire de deux manières différentes : ou bien un entrepreneur se charge de la confection des tourbes dont les habitants n'ont plus qu'à prendre une part déterminée ; ou bien on attribue à chaque ménage une entaille dans laquelle il pourra chercher sa tourbe [1].

Lorsqu'on ne la destine pas au chauffage, on brûle géné-

1. La tourbe s'extrait à la drague et se façonne au moule dans des dimensions très variables. Lorsqu'on n'est pas gêné par l'eau, on l'extrait au louchet en prismes, carrées ou palées.

ralement la tourbe afin d'obtenir des cendres, précieuse ressource pour l'amendement des terres. Dans ce but, on la met à sécher en tas sur le terrain d'extraction. On avait coutume autrefois de pratiquer le séchage sur le terrain d'autrui moyennant une indemnité. Mais un arrêt de la Cour d'Amiens du 21 avril 1813 a justement proscrit cet usage comme étant contraire au droit sacré de la propriété [1].

§ 8. — Les varechs.

Les varechs sont des plantes marines qu'on appelle aussi sarts ou goëmons.

La cueillette des varechs n'est pas l'exercice d'un droit sur une propriété communale ; mais cette jouissance nous intéresse au même titre que les droits d'usage en forêt et la vaine pâture.

A vrai dire, c'est une tolérance plutôt qu'un droit, si l'on considère que le rivage de la mer est chose du domaine public, et à ce titre imprescriptible et inaliénable. Mais elle est consentie en vertu d'usages séculaires et une ordonnance sur la Marine de 1681 est venue lui donner un fondement juridique.

Le droit exclusif des communes riveraines, ou pour mieux dire de leurs habitants sur les varechs, a été suspendu sur certains points du territoire par la Révolution, mais rétabli par le décret réglementaire du 4 juillet 1853 [2].

---

1. Voir à ce propos H. Clément, *Etudes sur le droit rural, civil, communal, administratif et spécial sur les anciens usages qui sont encore appliqués, sur plusieurs lois spéciales, sur la doctrine et la jurisprudence*, Cambrai, 1872, chapitre *Tourbe*.

2. La réglementation en avait été confiée aux préfets par l'arrêté du 18 thermidor, an X (article 2). Cette réglementation a été remise au pou-

La qualité d'habitant est donc nécessaire en principe pour participer à la récolte des goëmons : le propriétaire non domicilié y a cependant droit à la condition de n'employer pour cette récolte que des habitants de la commune.

On a été amené à répartir les goëmons suivant leur nature en :

Goëmons de rive, qui tiennent au sol et que l'on peut atteindre du pied aux basses mers d'équinoxe ; goëmons poussant en mer ; goëmons venant épaves de la mer, et qui sont portés à la côte par le flot.

Pour les goëmons de rive, deux coupes peuvent être autorisées chaque année, les époques et les jours consacrés à ces coupes étant fixés par l'autorité municipale.

Les goëmons en mer peuvent être récoltés toute l'année, seulement par les inscrits maritimes ; mais accidentellement des cultivateurs peuvent s'adjoindre à l'équipage régulier.

Il est permis à toute personne de recueillir en tout temps les goëmons venant à la côte [1].

Les conseils municipaux règlent [2] comme en matière de biens communaux la distribution des goëmons de rive et les conditions à imposer aux parties prenantes.

Ainsi sur divers points de la côte de Bretagne, le premier jour de la récolte du goëmon est réservé aux pauvres.

---

voir central par le décret-loi du 9 janvier 1852 (article 3, §6). Elle est aujourd'hui contenue dans les décrets des 4 juillet 1853, 8 février 1868, 19 février 1884 et 28 janvier 1890.

1. Les goëmons épaves déposés par la mer dans l'intérieur des pêcheries et parcs appartiennent aux détenteurs de ces établissements.

2. Sous la surveillance du préfet.

§ 9. — Conditions de l'exercice du droit de jouissance reconnu aux habitants sur les biens communaux.

Conditions de capacité. — L'habitant, pour participer à la jouissance commune, doit posséder une capacité spéciale que nous n'avons pas négligé de faire connaître en détail et qu'il s'agit seulement de préciser.

Elle est définie pour l'affouage, les parts de marais, la vaine pâture, la récolte des varechs, par les lois qui ont été rendues sur ces matières. Parfois même elle est réglée par les dispositions testamentaires en vertu desquelles ont été légués les biens en jouissance.

Mais en règle générale, et pour les biens tels que mines, minières, carrières, sablières, tourbières, pâturages, pour ceux livrés à la jouissance collective ou donnés en allotissements temporaires, le droit à la jouissance est caractérisé par le feu.

Il faut donc de toute nécessité et tout d'abord être chef de famille, c'est-à-dire avoir feu [1] dans la commune et faire ménage à part ; il faut encore être maître de ses droits et de sa personne.

Le mineur non émancipé, l'interdit, la femme mariée non séparée de corps, divorcée ou veuve, le domestique ne peuvent en principe être considérés comme chefs de famille.

Cependant le Conseil d'Etat, dans son avis du 26 avril 1808 ayant expressément consacré le droit du prolétaire, on doit remettre leurs parts au jardinier qui habite la

1. Le terme ancien (*fourneau*) désignait le logis habité par l'individu maître de sa personne et de ses biens. Ce sens résultait nettement de l'interprétation consacrée par l'usage et la jurisprudence et à ce point de vue on peut regretter qu'on ait employé une expression nouvelle.

commune, au vigneron qui demeure dans la vigne qu'il cultive, au berger qui loge à l'étable écartée, aux ouvriers d'usine, s'ils ont ménage à part.

Les fonctionnaires publics et employés y ont droit, les agents de l'administration publique ou d'administrations privées, s'ils sont domiciliés ; les curés, desservants, instituteurs et institutrices.

Les conditions de domicile, on le voit, ne sont pas les mêmes pour les autres jouissances que pour la jouissance affouagère, pour laquelle est exigé un domicile réel et fixe. On peut dire qu'en fait, il s'agit plutôt de la simple résidence que du domicile ; cependant, la jurisprudence a fait preuve, à cet égard, d'une grande instabilité.

Ajoutons qu'il n'entre pas dans les attributions du conseil municipal d'aggraver les conditions de capacité qu'on vient de voir. Il ne leur appartient pas, par exemple, d'établir des distinctions entre les chefs de famille et de créer différentes classes d'usagers. Les nouveaux domiciliés, notamment, ne peuvent être exclus de tout ou partie des droits reconnus aux habitants en général.

Quant aux étrangers, le Conseil d'Etat a, par plusieurs arrêts importants, établi que les droits communaux ne pouvaient être exercés par eux qu'en vertu d'une concession expresse. Au contraire, la Cour de Cassation, se basant sur l'arrêt de 1808, les admit sans distinction. Elle tenait ce raisonnement, que la distribution par feu implique l'intention de retenir sur le sol les habitants, quels qu'ils soient, dans l'intérêt de la culture, que dès lors, il n'y avait à tenir compte que du foyer.

On admet actuellement, par assimilation avec la règle établie en matière d'affouage, que l'étranger, pour participer à une jouissance communale quelconque, doit avoir

été autorisé à établir son domicile en France ; il n'y a, en effet, aucune bonne raison de distinguer entre la jouissance des bois et celle des autres biens.

Obligations de l'ayant droit. — L'habitant auquel est reconnu un droit de participation à la jouissance des communaux doit jouir en bon père de famille, c'est-à-dire respecter l'appropriation du fonds et s'abstenir des actes d'exploitation qui pourraient avoir pour résultat de nuire dans l'avenir à la force productive du sol.

D'ailleurs, en bien des matières, des prohibitions sont établies et des peines édictées contre les contrevenants.

Ainsi, pour l'affouage, aucun bois ne peut être abattu par les affouagistes individuellement, à peine de confiscation de la portion de bois abattue. La mutilation des arbres, l'enlèvement des chablis et bois de délits comportent les mêmes peines.

Un tarif d'amendes pour des cas divers a été établi : l'arrachage de plants est puni d'une amende de 10 à 300 fr.; l'extraction ou l'enlèvement des menus produits, tels que pierres, sables, minerais, terres, gazons, tourbes, genêts, bruyères, herbages, feuilles, engrais, glands, faînes, etc., d'une amende de 10 à 30 fr. pour chaque bête attelée, de 2 à 6 fr. par charge d'homme.

En matière de pâturage, les propriétaires des animaux trouvés de jour dans les bois de dix ans et au-dessus, sont passibles d'une amende de 2 fr. par bête à laine, 3 fr. par cheval ou bête de somme, 4 fr. par chèvre, 5 fr. par bœuf, vache ou veau. L'amende est portée au double pour les mêmes délits commis dans les bois de moins de dix ans.

Mais la loi n'est pas seule à imposer des obligations pour la jouissance communale. Les conseils municipaux ont dif-

férents droits pour la réglementation de cette jouissance. Ils élaborent des cahiers des charges, font des règlements aux clauses et aux prescriptions desquels les intéressés sont tenus de se conformer, et peuvent prononcer des déchéances contre ceux qui les violent.

Ces règlements municipaux constituent des arrêtés de police administrative, et ceux qui les ont enfreints peuvent être punis de la peine portée en l'article 471, n° 15, du Code pénal, sans préjudice de l'action en dommages et intérêts que la commune pourrait leur intenter s'il résultait de leurs actes quelques dommages, comme dans le cas, par exemple, où, à l'occasion de la jouissance pastorale, des animaux seraient introduits dans des cantonnements réservés.

Le maire porte les décisions du conseil municipal à la connaissance de ses administrés. Il peut aussi, de son côté, et en vertu de ses pouvoirs de police, prendre des arrêtés pour assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité et la salubrité des campagnes.

En un mot, le maintien et l'intégrité du droit de jouissance communale sont subordonnés au respect de certaines obligations formulées dans d'anciens édits, arrêts ou ordonnances encore en vigueur, dans les lois spéciales, les règlements municipaux et les arrêtés des maires. Ils sont aussi subordonnés au paiement de la taxe.

Paiement de la taxe. — Il arrive, en effet, souvent, que le conseil municipal, en échange du droit qu'il cède aux habitants, les oblige au paiement d'une redevance ; et cette redevance est, comme nous l'indiquons, une condition essentielle de la jouissance. Nous l'avons vu à propos des lots d'affouage, l'entrepreneur de la coupe ne doit en per-

mettre l'enlèvement que sur la présentation d'une quittance délivrée par le receveur municipal [1].

La taxe peut être imposée à l'occasion de tous les modes de jouissance, aussi bien pour la jouissance pastorale et pour les allotissements temporaires que pour l'affouage. Elle est, en effet, destinée à couvrir les dépenses d'ordre général inhérentes à la jouissance des fruits communaux quels qu'ils soient ; ainsi les frais d'administration, de façons de bois, de timbre, de confection de rôles, de façonnage, de transport, les remises au receveur municipal, le salaire des pâtres communs, le traitement des gardes forestiers, etc.

La répartition de la taxe est, comme il a été dit au chapitre de l'affouage, faite au moyen d'un rôle dressé par le maire, rendu exécutoire par le préfet [2], et recouvrable suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions directes. Cela au point de vue de la forme.

Au point de vue des assujettis, on a pu se demander si la redevance était due indifféremment par tous les habitants de la commune ou seulement par ceux qui prenaient part à la jouissance.

La règle longtemps imprécise a été fixée par trois arrêts

---

1. L'entrepreneur en est responsable vis-à-vis de la commune à moins qu'il n'ait fait constater l'enlèvement dans le délai de trois jours par des procès-verbaux réguliers et qu'il ne les ait envoyés immédiatement au receveur municipal. Celui-ci doit alors diriger contre les débiteurs les poursuites autorisées par l'article 153 de la loi du 5 avril 1884, sans préjudice des poursuites criminelles auxquelles l'enlèvement furtif pourrait donner lieu, s'il présentait des circonstances lui donnant le caractère d'un délit.

2. La délibération qui intervient pour la fixation de la taxe communale n'a pas le caractère d'une délibération réglementaire ; l'approbation préfectorale est requise. — Loi du 5 avril 1884, articles 68, § 7, 140 et 133, § 1.

successifs du Conseil d'Etat, des 9 août 1855, 4 mars 1858 et 4 mai 1877. On a établi une distinction. Lorsqu'une commune possède des biens non affermés, à la jouissance desquels chaque habitant a le droit de participer, la contribution doit frapper tous les habitants ; mais si les biens ne sont pas susceptibles d'une jouissance générale et collective, et si les dépenses résultent des faits de jouissance, le conseil municipal peut réserver la charge de ces dépenses aux seuls habitants qui usent des biens.

C'est ainsi que le traitement du pâtre commun est soldé au moyen d'une redevance prélevée sur les seuls usagers, et cela semble équitable si l'on songe que le droit de pâturage ne peut se louer ni se transmettre et que, par conséquent, les chefs de famille sans bestiaux, c'est-à-dire les plus pauvres, seraient frappés d'un droit en échange duquel ils ne recevraient rien.

Certaines dépenses sont toujours acquittées par l'universalité des habitants de la commune, ce sont celles qui incombent à la commune en raison de sa qualité de propriétaire. De ce nombre sont la contribution foncière sur les communaux soumis à la jouissance collective et le droit de mainmorte, destiné à remplacer pour les propriétés possédées par des personnes morales les droits d'enregistrement et de transmissions successives entre vifs et par décès [1].

D'ailleurs, pour ces impositions, on n'a généralement recours à la taxe qu'en cas d'insuffisance des revenus de la commune [2].

---

1. Ce droit de mainmorte a été créé par la loi du 20 février 1849. La loi du 30 mars 1872 en a fixé le taux à 0 fr. 70 par franc du principal de la contribution foncière, plus les décimes.

2 Rappelons une règle de l'affouage qui touche à cette question. Lors-

Quand la redevance établie ne doit intéresser que ceux des habitants qui participent effectivement à la jouissance commune, à quel signe reconnaîtra-t-on l'assujetti ?

Pour prendre un exemple, sera-t-il nécessaire, en matière de pâturage, que l'habitant ait manifesté par une déclaration formelle son intention de mêler ses animaux au troupeau commun [1] ? On a précisé deux cas différents.

Si les règlements n'imposent pas la nécessité de la déclaration, il suffit, pour qu'un propriétaire soit tenu de payer la taxe, qu'il ait effectivement conduit plusieurs fois ses bestiaux au pâturage [2]. Dans les communes où le règlement prescrit une déclaration, le propriétaire qui n'en a pas faite et qui a néanmoins envoyé ses animaux grossir le troupeau commun, peut être poursuivi en indemnité ; mais il ne saurait être porté d'office au rôle des imposés à la taxe [3].

Une municipalité, avons-nous dit, ne saurait distinguer les individus en catégories qui leur donneraient des obligations et des droits différents. Cette constatation trouve ici son application : la part contributive de chacun doit être

---

qu'une commune est hors d'état de payer au Trésor les contributions assises sur ses bois, le Code forestier prévoit qu'une partie de la coupe ordinaire sera vendue aux enchères, avant toute distribution d'affouage. Avant d'y recourir, il convient de mettre le conseil municipal en demeure de délibérer sur le point de savoir s'il ne serait pas préférable d'asseoir sur chaque lot d'affouage une taxe assez élevée pour subvenir au paiement de la contribution (décision du ministre de l'Intérieur du 17 juillet 1841).

1. Quand il y a lieu, car l'usage du troupeau commun n'est pas obligatoire.

2. Un propriétaire ne pourrait alors se soustraire à cette obligation sous prétexte de non déclaration. Conseil d'Etat, 19 mars 1880, Dalloz, 1880, 3, 108.

3. Conseil d'Etat, 7 novembre 1873, D., 74, 3, 77; 1er février 1878, D., 78, 3, 53 ; 21 juillet 1882, D., 83, 5, 97 ; 30 novembre 1883, Lebon, *Jurisprudence des conseils de préfecture*, p. 860.

égale, et notamment il est interdit de frapper d'un droit d'entrée le nouveau domicilié.

Il ne faut pas voir une violation de ce principe dans la pratique assez répandue d'exiger du propriétaire forain le paiement d'un droit plus élevé. Le propriétaire forain n'a pas l'aptitude à la jouissance. La lui accorder est une faveur qu'il est tout naturel de faire payer.

Nous venons de parler de l'égalité entre les parts contributives des ayants droit, cela ne veut pas dire que la somme versée par chacun d'eux sera de même valeur, mais seulement que le tarif doit être proportionnel à l'étendue du terrain concédé, au nombre de bêtes mises au pâturage, etc. C'est dans ce sens que l'entendait l'instruction ministérielle du 18 mai 1818 qui, pour le pâturage, indiquait que la taxe devait être établie en raison de l'espèce du bétail et du nombre d'animaux possédés par chaque usager.

En aucun cas, l'imposition ne peut devenir progressive.

§ 10. — Compétence en matière de jouissance communale.

Une délibération du conseil municipal peut avoir été prise au mépris de droits acquis en vertu d'un titre ou d'anciens édits.

Un recours contentieux est alors possible. Il l'est encore quand il s'agit d'une contestation portant sur le mode de jouissance des biens communaux, et sur l'existence, la légalité ou la portée des conditions spéciales d'admission à cette jouissance, qui ont pu être établies soit par des règlements administratifs, soit par d'anciens usages [1].

Mais aucun recours n'est ouvert contre une délibération

1. D'après les lois des 10 juin 1793, 9 ventôse an XII, 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III.

prise par le conseil municipal dans les limites de ses attributions, sous le seul prétexte d'un intérêt froissé.

C'est devant le conseil de préfecture que sont portées les contestations relatives à ces objets, étant entendu que les tribunaux civils demeurent compétents pour statuer sur les questions de propriété, ce qui est de droit commun.

A qui appartiennent les décisions sur les questions d'aptitude personnelle à la jouissance ? Il ne fait pas de doute que les questions d'état sont tranchées dans tous les cas par les tribunaux civils : ainsi quand il s'agit de la nationalité ou de la capacité juridique des réclamants. Mais que penser quand il y a seulement lieu d'apprécier l'aptitude à la jouissance par le seul examen de la qualité d'habitant ou de chef de famille ?

La Cour de Cassation soutint jusqu'en 1850 la compétence exclusive des tribunaux civils, le Conseil d'Etat celle des conseils de préfecture.

La question, portée devant le Tribunal des conflits, en 1850, fut tranchée dans le sens de la Cour de Cassation.

Mais, en 1870, le Conseil d'Etat revint à sa première doctrine, qu'une nouvelle décision du Tribunal des conflits, en date du 4 juillet 1896, confirma définitivement.

C'est, il faut bien le reconnaître, la solution la plus favorable aux petites gens, car la procédure devant la juridiction administrative, plus expéditive, est aussi moins onéreuse.

La Cour de Cassation, par un arrêt en date du 11 juin 1897, s'est d'ailleurs rangée à l'avis du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits.



On a pu se rendre compte dans les chapitres précédents de l'intérêt que les communaux ont eu de tout temps pour

les populations, et par l'étude du régime légal qui s'applique à ces biens, on a vu tout le parti qu'il est possible aux habitants des campagnes d'en tirer.

Pour donner une idée complète de leur valeur sociale, c'est-à-dire des services que les habitants des communes peuvent en attendre, il nous reste à faire connaître l'importance des biens communaux, leur valeur foncière et, par la comparaison de la situation sociale des paysans avec la jouissance des biens communaux, la part qui revient à ces derniers dans l'aisance des campagnes.

TROISIÈME PARTIE

La valeur des biens communaux au point de vue agricole et au point de vue de l'intérêt des populations.

CHAPITRE PREMIER

Statistique

Il est difficile de retrouver l'état civil des communaux. La monographie, même attentive d'une commune n'y parviendra que rarement, à moins qu'il ne s'agisse d'une propriété, récente ou non, provenant d'une acquisition, d'une donation ou d'un legs.

A plus forte raison paraît-il impossible d'indiquer même approximativement la quantité de biens des communes qui doit être mise au compte de l'une ou de l'autre des origines qui ont été assignées à ces biens.

Consistance des biens communaux sous l'ancien Régime et pendant la période révolutionnaire. — Nous savons seulement, par l'enquête de Turgot, que les communautés d'habitants, au XVIIIe siècle, possédaient une étendue de biens d'environ 8 millions d'arpents, représentant une valeur qu'on estimait à 600 millions en capital et 25 millions

en revenus [1]. Les auteurs semblent d'accord sur ces chiffres. Pourtant, les communautés, à cette époque, avaient un intérêt marqué à cacher leur richesse pour se dérober à l'impôt, et tout porte à croire qu'elles l'ont fait.

Le comte d'Essuiles [2] nous apprend, par exemple, que, dans la principauté de Soissons, 705 communautés avaient déclaré posséder des biens communaux, alors que plus de 900 en étaient propriétaires. La quantité déclarée avait été de 332.031 arpents et 72 perches, que la quantité réelle excédait d'environ 120.000 arpents.

Sur les 8 millions d'arpents présumés, la généralité de Paris en comptait 1 million 500.000; les provinces de Bourgogne, Champagne, Alsace-Lorraine, Franche-Comté, Normandie, Bretagne, Auvergne, n'en possédaient pas en moindre proportion.

Mais, depuis lors, que de causes de transformations et de diminutions ? On se rappelle la tourmente révolutionnaire. « Peu s'en fallut, nous dit M. Cauchy [3], qu'au moment où l'on proclamait le triomphe de la liberté sur les ruines de la féodalité abattue, les communes françaises n'aient elles-mêmes péri dans cette révolution sociale qui devait, ce semble, achever de les affranchir. »

Les effets de la loi de 1793 nous sont peu connus. En revanche, nous sommes renseignés sur les opérations qui suivirent l'application de la loi de 1813. On sait que d'après cette loi, les communes devaient, en échange de leurs propriétés acquises au Trésor, recevoir une rente calculée

---

1. Voir à ce propos le rapport de Fabre de l'Hérault, lu à la Convention nationale.

2. Comte d'Essuiles, *Traité politique et économique des communes*, Paris, 1770.

3. E. Cauchy, *De la propriété communale*.

d'après le taux courant et qui devait être équivalente à celle qu'elles étaient sensées retirer de leurs biens.

La rente inscrite au Grand Livre au profit des communes s'élève de ce chef au chiffre de 2.632.448 francs. Toutes les inscriptions ne furent pas faites.

Les comptes rendus des ministres pour 1814 et 1816 donnent les chiffres suivants, comme représentant le produit des ventes de biens communaux.

Recettes opérées du 1er avril au 31 octobre 1816 :

	35.987.371 fr.
	9.145.341 fr.
	13.202.438 fr.
Au total :	58.335.150 fr.

Ces opérations s'appliquent spécialement ou surtout aux propriétés communales autres que celles dont nous nous occupons. Mais on sait que les biens communaux proprement dits se sont trouvés atteints, et il nous a paru, pour ce motif, qu'il n'était pas tout à fait inutile de donner les chiffres ci-dessus.

Statistiques de biens communaux au XIXe siècle. — La physionomie des biens communaux est variable. Elle se modifie au gré des aliénations qui sont faites, des partages clandestins, des acquisitions, des donations ou des legs. Peut-être les renseignements statistiques recueillis au cours du siècle dernier nous donneront-ils une idée de ces continuels changements. Ils doivent être dûs en grande partie à la pratique de la vente. Nous connaissons, à ce propos, par une information que M. Cauchy tient de l'obligeance de M. Masson, secrétaire au Comité de l'Intérieur, les départements qui, en 1846, ont aliéné le plus de communaux. C'étaient le Maine-et-Loire, les Landes, l'Eure, les

Basses-Pyrénées, le Cantal, l'Ille-et-Vilaine, la Marche, le Tarn, l'Aisne, les Côtes-du-Nord, l'Yonne et l'Isère, suivant une progression décroissante.

Au cours du XIX[e] siècle, quatre enquêtes ont été faites, en 1847, 1859, 1863, 1877, qui ont permis d'établir de façon moins approximative, quoique encore bien imparfaite, ce qui restait du domaine communal de l'ancien Régime.

D'après la première, celle de 1847, les biens communaux comprenaient :

1.661.557	de bois.
229.636	de terres labourables.
2.949.005	de pâtures.
1.077	de maisons.

Au total, 4.841.275 hectares, superficie qui, si l'on s'en rapporte à la statistique de 1859, serait passée à cette date à 4.923.466 hectares, ainsi répartis :

1.739.020	hectares en bois.
318.014	en terres labourables.
2.864.561	en pâtures.
1.871	en maisons.

Sur 36.000 communes, 25.000 possédaient des biens communaux à cette époque.

Les départements [1] les mieux pourvus étaient ceux que nous allons indiquer, qui détenaient à eux seuls plus de la moitié des terres vaines et vagues :

Les Landes, dont les propriétés foncières s'étendaient sur	266.704 hect.
Les Hautes-Alpes	259.371 —
Les Basses-Alpes	150.895 —

1. Jules Berquier, *De la commune en France et des biens communaux*. Extrait de la *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1859.

Les Basses-Pyrénées	147.074	hect.
La Gironde	146.279	—
Les Hautes-Pyrénées	134.357	—
L'Isère	126.842	—
L'Aude	109.160	—
Le Bas-Rhin	97.567	—
La Creuse	95.156	—
La Meurthe-et-Moselle	68.250	—

L'enquête de 1863 accuse 4.738.458 hectares de biens communaux ainsi répartis :

1.726.444	hectares de bois.
290.731	de terres labourables.
2.719.016	de pâtures.
2.267	de propriétés bâties.

Quant à la statistique de 1877, M. de Crisenoy [1] nous a donné des renseignements détaillés sur son résultat.

D'après cette statistique, les propriétés boisées auraient eu une étendue de 2.058.707 hectares ; les propriétés non boisées une étendue de 2.257.603 hectares, comprenant aussi bien les maisons que les terres labourables et les pâturages ; ce qui portait la superficie de la propriété foncière des communes au total de 4.316.310 hectares.

M. de Crisenoy observe que, d'après les documents de 1877, le domaine communal aurait subi une diminution de 55.907 hectares, de 1870 à 1877. La diminution aurait porté pour 30.573 hectares sur les terres improductives.

Toutefois, l'exactitude de cette statistique, comme celle des précédentes, est très relative.

---

1. J. de Crisenoy, *Statistique des biens communaux et des sections de commune* (Extrait de la *Revue générale d'administration*), 1877.

Ainsi, à s'en rapporter aux indications qu'elles fournissent, il y aurait eu, de 1847 à 1859, un accroissement de 82.191 hectares, dont 77.463 pour les bois et 89.378 pour les terres labourables, accroissement compensé par une diminution de 84.444 hectares en pâtures et 794 hectares en maisons. La réalité doit être toute autre ; car, durant cette période, on a procédé, surtout dans les départements du Centre, à de nombreuses ventes et à des partages.

La même remarque peut être faite à propos des propriétés boisées, dont la contenance paraît n'avoir subi aucun changement jusqu'en 1863, tandis que M. Aucoc, qui a puisé son information au ministère de l'Intérieur, évalue l'étendue des bois communaux aliénés, entre 1852 et 1862, à 3 ou 4.000 hectares en moyenne chaque année, ce qui représenterait un total de 35.000 hectares pour cet espace de temps, et de 70.000 hectares, si l'on applique cette constatation à la période de vingt-trois années qui s'étend entre 1847 et 1870 ; et M. de Crisenoy ajoute que la moyenne des aliénations de 1870 à 1877 a été plus élevée encore : elle aurait atteint annuellement 10.000 hectares.

Ainsi donc, en 1877, la situation pouvait se résumer ainsi :

Superficie totale des biens communaux, 4.316.310 hect.:

Bois communaux, 2.058.707 hect., dont 1.835.331 soumis au régime forestier, 223.175 non soumis au régime forestier.

Propriétés non boisées (pâturage, landes, marais, tourbières), etc., 2.257.603 hect., dont 1.620.503 productives, 637.100 improductives.

Seize départements possédaient plus de 100.000 hectares de biens communaux. C'étaient :

	hectares		en bois		non boisés
Les Hautes-Alpes,	327.033	dont	82.824	et	244.209
La Savoie,	199.475	—	85.292	—	114.183
Les Basses-Alpes,	191.055	—	58.138	—	132.917
Les Basses-Pyrénées,	186.447	—	78.346	—	108.101
La Corse,	169.303	—	94.777	—	74.526
Le Doubs	164.468	—	97.777	—	66.691
Les Landes,	161.646	—	59.138	—	102.508
Les Vosges,	144.971	—	112.887	—	32.084
Les Hautes-Pyrénées,	144.953	—	59.117	—	85.836
Les Alpes-Maritimes,	143.614	—	49.089	—	94.525
La Haute-Saône,	127.793	—	113.556	—	14.237
Le Jura,	127.066	—	84.617	—	42.449
La Côte-d'Or,	120.374	—	98.325	—	22.049
L'Isère,	112.070	—	58.654	—	53.416
La Meuse,	111.819	—	97.451	—	14.368
La Haute-Marne,	103.786	—	88.537	—	15.249

On voit par là que les départements les plus riches en bois sont, dans l'ordre :

La Haute-Saône, les Vosges, la Côte d'Or, le Doubs, la Meuse, la Corse, la Haute-Marne, la Savoie, le Jura, les Hautes-Alpes, les Basses-Pyrénées, les Landes, les Hautes-Pyrénées, l'Isère, les Basses-Alpes, les Alpes-Maritimes.

Les départements où les propriétés non boisées, productives (pâturages, landes, tourbières, marais), s'étendaient sur de grandes surfaces, étaient :

Les Hautes-Alpes, qui comptaient........	201.235	hect.
Les Landes	99.883	—
Les Basses-Alpes	93.091	—
Les Basses-Pyrénées	88.883	—
Les Alpes-Maritimes	83.168	—
La Savoie	79.214	—
La Corse	64.435	—
Les Hautes-Pyrénées	62.223	—
Le Doubs	54.737	—
L'Aude	45.088	—

L'Isère	43.742 hect.
L'Hérault	42.336 —

A un autre point de vue,

dans les Hautes-Alpes, les communaux occupaient de la superficie totale du département.	51 %
les Hautes-Pyrénées	43 %
la Savoie	42 %
le Doubs	30 %
les Basses-Pyrénées	30 %
les Vosges	27 %
le Jura	26 %
la Haute-Saône	26 %
les Basses-Alpes	25 %
la Haute-Savoie	24 %
les Pyrénées-Orientales	22 %
l'Isère	21 %

Dans vingt et un autres départements, cette proportion oscillait entre 10 et 20 %.

Dans la Meuse, elle était de	19 %
l'Aude	18 %
les Alpes-Maritimes	17 %
l'Ariège	17 %
la Haute-Marne	17 %
la Meurthe	17 %
la Creuse	16 %
la Côte d'Or	15 %
la Lozère	15 %
l'Ain	14 %
le Cantal	14 %
le Gard	13 %
la Gironde	13 %
l'Hérault	13 %
les Landes	13 %

le Vaucluse	12 %
la Corse	11 %
la Drôme	11 %
le Puy-de-Dôme	11 %
la Corrèze	10 %
dans le Var, enfin, de	10 %

Dans dix départements, ce pourcentage atteignait de 5 à 8 %.

Dans vingt-six, il était de 1 à 4 %.

Dans dix-huit, de moins de $\frac{1}{2}$ %.

Ainsi, en teintant en foncé les départements où abondait la propriété communale et en employant pour ceux où elle était en moindre proportion des tons de plus en plus dégradés, M. de Crisenoy a publié une carte qu'on pourrait prendre pour une carte physique de la France. Les parties montagneuses y sont très accusées. Les Vosges, le Jura, les Alpes, les Pyrénées, le Massif Central s'y détachent nettement.

Résultats de l'enquête de 1892. — La statistique de 1892 est la première statistique décennale qui se soit occupée de la propriété des communes.

D'après les renseignements qu'elle fournit, la superficie totale du territoire agricole appartenant aux communes et aux sections de commune serait de 4.431.328 hectares.

Sur ce chiffre, la superficie non cultivée figure pour 1.448.671 hectares ; la superficie cultivée pour 2.982.657.

Cette superficie cultivée se répartit suivant la nature des terrains ainsi qu'il suit :

Terres labourables, 260.581 hectares.

Prés naturels, herbages et vergers, 555.846 hectares.

Vignes, 6.337 hectares.

Jardins, 10.945 hectares.

Bois et forêts, 2.148.948 hectares.

Les renseignements généraux apportés par la même statistique permettent d'établir que la propriété communale occupe près de 8,79 % de la superficie totale de la France [1], 23,25 % des terres non cultivées, et 6,74 % seulement des terres cultivées.

En détail, les bois communaux représentent 22 % des forêts françaises ; les prés et pâturages communaux 8,50 % des prés et pâturages français ; les vignes 0,35 %; les terres labourables 1 %; les jardins 2,29 % [2].

Voici la liste des départements dont les biens communaux dépassent 100 hectares.

Noms des départements	Superficie des communes et sections						Superficie non cultivée	Superficie totale appart aux communes et sections	Superficie non cultivée du département	Superficie totale du département
	Terres labourables	Prés naturels herbages, vergers	Vignes	Jardins	Bois et Forêts	Total				
Hautes-Alpes	2.222	42.234	»»	16	95.017	139.489	127.752	267.241	187.496	510.205
Savoie	2.088	45.001	90	96	82.930	130.205	71.994	202.199	115.356	462.171
Basses-Alpes	1.796	49 548	16	29	56.401	107.790	71.418	179.208	283.773	624.413
Corse	15.610	9.406	233	407	97.163	122.819	63.300	186.119	202.983	848.389
Basses-Pyrénées	175	8.696	20	64	79.287	88.242	89.405	177.647	280.947	732.198
Doubs	14 549	37.411	170	822	97.843	150.795	16 280	167 075	63.553	507.761
Vosges	12.087	7.604	42	348	115.446	135 527	14.080	149.607	16 564	567.478
Hautes-Pyrénées	1.604	14.588	85	5	60.891	77 173	68.248	145.421	151.882	425.493
Landes	189	450	2	3	54.851	55.522	92.445	147.967	165.295	913.146
Alpes-Maritimes	1.064	14.223	14	11	49.015	64.327	74.302	138.629	155.151	358.224
Isère	5.019	34.945	43	50	54.902	94.959	42.260	137.219	150.730	760.296
Jura	8.179	9.239	128	162	87 197	104.905	32.210	137.115	57.880	484.441
Haute-Saône	6.562	4.116	10	313	112.974	123.975	6.390	130.365	26.798	516.677
Côte-d'Or	7.217	3.550	69	165	98 015	109.016	15.219	124.235	37.871	847.985
Meuse	8 526	2.190	48	236	96.555	107.555	8.178	115.733	13.014	603.686
Haute-Marne	6.145	3.172	33	158	88.535	98 043	11.077	109.120	15.078	603.574
Meurthe-et-Moselle	23.674	4.035	527	261	69 569	98.066	5.166	103.232	9.234	502.664

1. La superficie totale de la France est de 50.467.909 hectares.

2. Les jardins sont en augmentation croissante. Quant à la quantité proportionnellement considérable des terres communales non cultivées, elle s'explique par l'attribution qui a été faite aux communes par les lois révolutionnaires de toutes les terres vaines et vagues

A considérer la superficie des biens communaux par rapport à l'étendue du territoire départemental, on obtient pour les principaux départements le classement suivant :

Hautes-Alpes	52,37 %	de biens communaux.
Alpes-Maritimes	38,69 %	—
Hautes-Pyrénées	34,17 %	—
Doubs	32,90 %	—
Basses-Alpes	28,70 %[1]	—
Jura	28,30 %	—
Vosges	26,36 %	—
Haute-Saône	25,22 %	—
Haute-Savoie	24,91 %	—
Corse	21,93 %	—
Meurthe-et-Moselle	20,53 %	—
Meuse	19,17 %	—
Pyrénées-Orientales ...	19,08 %	—
Haute-Marne	18.07 %	—
Isère	18,03 %	—
Landes	16,20 %	—
Côte-d'Or	14,65 %	—

Il est à remarquer que les dix-sept départements les plus abondants en communaux, dont huit appartiennent à la région des Vosges et du Jura, six à celle des Alpes, trois aux Pyrénées, renferment à eux seuls plus de la moitié des biens des communes.

La comparaison des documents de 1877 et de 1892 per-

1. D'après les constatations que nous avons faites, ce chiffre aurait dû diminuer. S'il est supérieur à celui fourni par la statistique de 1877, c'est que dans cette statistique la superficie territoriale du département a dû être mal calculée.

met de constater la diminution de la propriété communale dans les Hautes et Basses-Alpes, les Basses-Pyrénées, les Landes, les Alpes-Maritimes.

Cette diminution est vraisemblablement due à l'application dans les pays de montagne des mesures de restauration prescrites par la loi du 4 avril 1882 [1].

Aux termes de cette loi, les terrains dont la restauration est jugée nécessaire sont acquis par voie amiable ou par voie d'expropriation, à moins que la commune propriétaire ne s'entende avec l'Etat pour l'exécution des travaux. Il est probable que nombre de communes pauvres ont été dans l'obligation de céder à l'Etat ces terrains ou partie de ces terrains. Ce fait aide à expliquer les pertes territoriales relativement considérables qu'on constate dans les départements des Hautes et Basses-Alpes, où le domaine communal a subi un amoindrissement de 59.792 hectares dans l'un et 11.847 dans l'autre.

Dans le département des Landes, le même phénomène trouve son explication dans les ventes partielles faites par les communes pour assurer l'assainissement des terrains en landes. Cette opération, commencée en 1858, s'est continuée durant la période qui s'écoule de 1877 à 1892; et, d'autre part, la plus-value considérable apportée aux landes par leur amendement a dû certainement suggérer à nombre de communes l'idée de les aliéner.

Contrairement à ce qu'on vient de voir, des augmentations du territoire communal se sont produites ·

1. Se reporter au chapitre suivant, § 3, III.

En Savoie, en Corse, dans le Doubs, les Vosges, les Hautes-Pyrénées, l'Isère, le Jura, la Haute-Saône, la Côte-d'Or, la Meuse, la Haute-Marne, la Meurthe-et-Moselle.

Cet accroissement est même assez considérable en Corse, où il est de 16.816 hectares ; dans le Jura, de 10.049 ; dans l'Isère, de 25.149 ; dans la Meurthe-et-Moselle, de 7.926.

Il porte en grande partie sur les propriétés non boisées.

Si nous passons maintenant à la comparaison des chiffres globaux, nous constatons une augmentation totale de 115.018 hectares au profit de la propriété communale. L'augmentation accusée porterait pour 24.777 hectares sur les propriétés non boisées, cultivées et non cultivées, productives ou non ; et sur 90.241 hectares pour les propriétés boisées.

Mais il ne faudrait pas trop tabler sur ces différences, l'enquête de 1877 n'étant pas d'une rigoureuse exactitude.

D'ailleurs, les enquêtes de 1877 et de 1892, conçues dans un esprit différent, ne portent pas les mêmes rubriques.

La première distinguait les propriétés boisées et les propriétés non boisées ; celles-ci subdivisées en propriétés productives et improductives.

La seconde divise la propriété communale en propriété cultivée et non cultivée. Les sous-distinctions pour la propriété cultivée prouvent qu'il n'y a pas d'assimilation possible entre les biens non cultivés d'une statistique et les terres improductives de l'autre [1].

Les comparaisons sont donc difficiles et les conclusions incertaines.

---

1. La statistique de 1892 doit comprendre dans la superficie non cultivée à la fois les terres improductives et une partie des pacages, au moins les pâturages en montagne, qui ne sont certainement pas tous compris dans le chiffre des prés naturels et herbages.

A cet égard, les enquêtes qui pourront suivre fourniront sans doute des renseignements précieux. Conçues dans le même esprit que celle de 1892, portant les mêmes rubriques, elles permettraient, par des comparaisons faciles, de saisir sur le vif le mouvement de la propriété communale, ses tendances et celles des différentes natures de biens qui la composent.

CHAPITRE II

L'œuvre du législateur au XIXe siècle.
Mise en valeur partielle des biens communaux.

Il est difficile, sinon tout à fait impossible, de déterminer la valeur vénale de la propriété des communes. Pour en apprécier l'importance, on est réduit aux conjonctures et aux présomptions. Quelques-unes sont fournies par les données statistiques que nous venons de voir; d'autres par l'application de lois spéciales qui sont venues en modifier la valeur.

Ces lois concernent certains fonds, pour lesquels le législateur a cru devoir intervenir dans un but de sécurité et de salubrité publiques, parfois aussi avec l'intention déguisée de servir l'intérêt des communes en imposant dans une certaine mesure l'amélioration foncière de ces biens.

On peut citer dans cet ordre d'idées la loi du 16 septembre 1807, qui autorisa le Gouvernement à constituer entre les propriétaires intéressés, quels qu'ils fussent, et au besoin contre leur gré, des associations syndicales destinées à subvenir aux frais nécessités par des travaux de défense contre la mer, les fleuves et les rivières.

Sous la Restauration, les ordonnances des 5 février 1817 et 15 juillet 1818 réglementèrent les dunes dans les départements de la Gironde, des Landes et du Pas-de-Calais. Elles venaient après un décret en date du 14 décembre

1810, qui prescrivait des mesures pour la plantation des dunes.

Mais il n'y a là rien de spécial au domaine communal. Ces ordonnances et ce décret ne l'affectent pas d'une façon sensible ; il n'en est pas de même de l'œuvre à laquelle s'est consacré le second Empire.

A en juger par son projet d'ensembre de 1868, il paraît certain que ce gouvernement a cherché à étendre à tous les biens communaux les mesures bienfaisantes qu'il avait prises successivement à l'égard des landes, des marais, des terrains en montagne.

Son œuvre, interrompue par la guerre de 1870, fut reprise partiellement par le gouvernement de la République en ce qui concerne les terres incultes et les pâturages en montagne.

§ 1. — Les Landes.

I. — Les terrains en landes en Gascogne.

Une loi du 19 juin 1857 chercha à obtenir l'assainissement des terrains communaux en landes [1] dans les départements de la Gascogne et des Landes.

Ces terrains, protégés par les dunes du littoral, occupaient une superficie totale de 640.000 hectares. Près de la moitié, 291.526 hectares, appartenaient aux communes [2].

Ils étaient formés d'une couche de sable de $0^{m}30$ à $0^{m}50$, reposant sur un sol imperméable appelé *alios*. La surface en était mamelonnée, faite de dépressions, l'eau n'y trou-

1. L'Etat espérait, outre la plus value à donner à des terrains communaux d'une grande étendue, favoriser les initiatives privées pour la mise en valeur des terrains de même nature appartenant aux particuliers.
2. Dans la Gironde 107.812 h. ; le reste, 183.714 h. dans les Landes.

vait aucun écoulement. Ils formaient l'hiver des marécages insalubres dont l'eau ne s'évaporait qu'en été. Tous les travaux d'assainissement échouèrent, et la situation restait inchangée, quand un ingénieur des ponts et chaussées, M. Chambrelent, reconnut, après sept années d'études, que le plateau des Landes présentait une pente générale insensible [1] mais très régulière du faîte au versant des vallées de la Gironde et de l'Adour.

Il en conclut qu'il suffirait d'ouvrir, dans le sens exact des pentes, un fossé de 50 à 60 centimètres de profondeur pour faciliter l'écoulement de l'eau. Une expérience fut faite en 1849. Elle obtint un succès complet, immédiat, concluant, qui attira l'attention du législateur. C'est alors que fut votée la loi du 19 juin 1857 [2].

Le but de cette loi était non seulement d'assainir, mais d'exploiter les terrains communaux en landes. Elle prescrivait aux communes à cet effet de les assainir comme il vient d'être dit, de les ensemencer ou planter en bois à leurs frais. Pour se couvrir de leurs frais, les communes pouvaient vendre ou affermer une partie de leurs landes, à charge par les acquéreurs ou fermiers de les mettre en valeur [3].

L'Etat, au cas de refus de la commune, procédait lui-même aux travaux, jusqu'à concurrence d'un découvert de 6 millions, et se remboursait de ses avances sur le produit des coupes et de l'exploitation.

1. La pente était de moins d'un millimètre par mètre.

2. Cette loi fut complétée par un règlement d'administration publique du 28 avril 1858 et par une instruction ministérielle du 8 août de la même année. Des décrets spéciaux sont intervenus pour chacune des communes intéressées.

3. Ces travaux devaient s'effectuer après délibération du conseil municipal, enquête et décret rendu en Conseil d'Etat. L'Etat se chargeait de la construction des routes destinées à l'exploitation agricole.

L'intervention financière de l'Etat n'eut pour ainsi dire pas à se produire. L'Etat se borna à fournir le concours gratuit de ses ingénieurs, les communes s'étant chargées de toutes les opérations. Les résultats ne se firent pas attendre.

En 1878, 74.139 hectares de landes étaient déjà ensemencés. Il restait 28.595 hectares qui ne l'étaient pas. Les communes avaient aliéné 188.691 hectares pour la somme de 13.431.942 francs. Un capital de plus de 36 millions avait été créé moyennant une dépense d'environ 1 million [1].

Au 1er janvier 1885, la situation était la suivante [2]: dans la Gironde et les Landes réunies, les communes avaient aliéné une étendue de 189.705 hectares de biens communaux; elles en avaient conservé 101.821. L'assainissement était terminé pour 290.605 hectares, et la mise en valeur, qui avait consisté dans des plantations de pins maritimes et de chênes, pour 262.679 hectares.

Les travaux exécutés par les communes leur avaient coûté 1.575.291 francs, soit 5 fr. 35 par hectare pour l'assainissement ; 9 fr. 25 pour la mise en valeur ; 14 fr. 70 pour l'ensemble de l'opération ; la moyenne de 20 fr. 45 prévue par les ingénieurs était loin d'être atteinte.

Si bien qu'aujourd'hui, l'hectare de landes communales qui, antérieurement à 1857, valait 64 fr. 45, en 1887 se vendait 268 fr. 56.

M. Risler [1] estime à plus de 150 millions de francs la valeur actuelle des landes communales qui dans les deux

1. Voir M. de Crisenoy, *Statistique des biens communaux et des sections de commune* (Extrait de la *Revue générale d'administration*, 1887), p. 11.

2. Voir Béquet, *Commune*, 2589.

3. Risler, *Géologie agricole*, tome III, p. 333.

départements visés avaient à peine autrefois une valeur de 4 millions.

II. — Les landes de Bretagne.

La loi de 1850 relative aux landes de Bretagne est une loi de procédure destinée à remédier à une situation insolite créée par la loi du 28 août 1792.

Elle se proposait de soustraire les landes de Bretagne à leur stérilité.

On se souvient que la loi du 28 août 1792 avait, en règle générale, attribué aux communes la propriété des terres vaines et vagues. Mais elle avait trouvé en Bretagne des usages trop anciens et trop invétérés pour pouvoir sans inconvénients songer à les détruire. Aussi, dans son article 10 [1], contenait-elle des dispositions spéciales à cette province.

Elle reconnaissait pour la Bretagne trois sortes de propriétaires des terres vaines et vagues, les communes, les habitants des villages et aussi les ci-devant vassaux. La propriété des communes fut l'exception. Les seigneurs bretons, qui, en vertu de la règle : *Nulle terre sans seigneur* [2],

---

1. Article 10: « Dans les cinq départements qui composent la ci-devant province de Bretagne, les terres actuellement vaines et vagues non arrentées, afféagées ou accensées jusqu'à ce jour, connues sous le nom de communes, frost, frostages, franchises, galois, etc., appartiendront exclusivement soit aux communautés, soit aux habitants des villages, soit aux ci-devant vassaux alors en possession du droit de communer, motoyer, couper des landes, bois ou bruyères, pacager ou mener leurs bestiaux dans lesdites terres situées dans l'enclave ou le voisinage des ci-devant fiefs ».

2. Cette règle était même aggravée en Bretagne, parce qu'elle ne permettait pas l'affranchissement des terres. L'article 328 de la coutume portait : « Nul ne peut tenir terre en Bretagne sans seigneur parce qu'il n'y a aucun franc alleu à icelui pays ».

avaient notamment la possession des landes, concédaient habituellement des inféodations aux habitants, mais à chacun d'eux plutôt qu'à la communauté. Ces inféodations individuelles se trouvaient converties en un droit de propriété au profit des communes et la plupart du temps des habitants [1].

De là une immense copropriété, le résultat le plus clair étant l'inculture des 900.000 hectares de landes.

La loi de 1850, pour remédier à ces inconvénients, simplifia pour ces terres bretonnes la procédure en partage des biens indivis, prévue par le Code civil.

Nous empruntons à M. Béquet [2], l'excellent exposé suivant :

« Tout prétendant droit au partage peut le demander, mais au lieu de suivre une instance individuelle, la loi a institué une poursuite collective à l'égard de tous les défendeurs et des notifications par voie d'affiches et de publications dont le résultat est de lier, quel que soit le nombre, la qualité des défendeurs et leurs moyens de défense, un débat réputé contradictoire.

La procédure comprenait deux phases distinctes.

La première où le tribunal, saisi de la demande, décide en principe s'il y a lieu d'ordonner le partage, après qu'il a préalablement examiné et reconnu si les terrains ne seraient pas la propriété de quelques-uns seulement à tout autre titre que celui de l'attribution faite par l'article 10 de la loi de 1792.

---

1. Un arrêt de la Cour de Cassation du 10 août 1846 reconnaît aux communes le droit de revendiquer comme dans les autres provinces les terres vaines et vagues sauf aux particuliers à justifier d'une inféodation ancienne.

2. Béquet, *Répertoire de droit administratif*, Commune.

La seconde où les questions de propriété ayant été jugées et le partage ordonné, il est procédé par des experts au relevé des plans des localités, à la vérification des titres des prétendants droits, et par le tribunal à l'attribution définitive des parts. Ce n'est donc que lorsque la question de la propriété, si elle est contestée, a été vidée, que la procédure de partage proprement dite peut être engagée. Le ministère public est toujours entendu dans les instances en partages. »

Cette loi n'était prévue que pour une durée de 20 années.

Au bout de ce temps, les terres vaines indivises avaient diminué de 35.000 hectares. Il en restait encore en 1870 37.000.

Aussi la loi fut-elle prorogée une première fois pour 10 années, puis une seconde fois pour la même durée.

De 1870 à 1890, 23.900 hectares furent à nouveau soustraits à l'indivision. Il ne demeurait donc plus à partager que 13.100 hectares, savoir :

Dans le Morbihan, 6.403 hectares ; — les Côtes-du-Nord, 2.268 hectares ; — l'Ile-et-Vilaine, 1.973 hectares ; — le Finistère, 1.800 hectares ; — la Loire-Inférieure, 656 hectares [1].

Une dernière fois la prorogation de la loi de 1850 fut encore consentie, toujours pour une durée de 10 ans.

---

1. Loi du 29 décembre 1890, Exposé des motifs du ministre de l'Agriculture. Chambre des députés, session de 1890, n° 854.

Les prorogations précédentes avaient été consenties par les lois des 3 août 1870 et 1er janvier 1881.

§ 2. — Le dessèchement des marais et les terres incultes.

L'ancien régime avait eu à s'occuper de cette question. On sait déjà qu'il l'avait, pour certaines provinces du moins, résolue en partie et d'une façon fort habile en constituant des parts de marais héréditaires ou viagères.

Il avait aussi tenté le desséchement par voie directe en en confiant l'exécution à des particuliers. Mais il ne s'agissait plus uniquement des marais communaux.

C'est ainsi qu'un édit de janvier 1607 concédait pour l'ensemble de la France le desséchement des marais au « sieur Humfrey Bradley, gentilhomme du pays de Brabant, natif de Bergues sur le Zoom. »

Par voie indirecte, l'ordonnance royale du 13 août 1766 accorda des encouragements à tous ceux qui défricheraient les landes et les terres incultes. De la sorte, en l'année 1787, 400.000 arpents avaient pu être défrichés dans 28 provinces du royaume.

La Révolution, par les lois des 1er mai, 26 décembre 1790, 5 janvier 1791, ordonnait à chaque assemblée départementale de s'occuper du desséchement des terres inondées de son territoire, si du moins l'état actuel de ces fonds n'était pas préférable. L'entretien des travaux effectués par application de ces textes dans les départements des Deux-Sèvres, de la Vendée, de la Charente-Inférieure, dans les vallées de la Scarpe et de l'Escaut était réglementé par la loi du 4 pluviôse an VI et les arrêtés des 23 frimaire an X et 23 fructidor an XIII, ce dernier modifié par un décret du 2 juillet 1808.

Ajoutons que la loi du 16 septembre 1807, dont nous avons parlé et qui autorisait le Gouvernement à constituer

entre les propriétaires quels qu'ils fussent, des associations syndicales, s'appliquait aux marais.

On chercha donc à obtenir leur desséchement par des travaux dont les plus habituels consistaient dans l'établissement de canaux d'épuisement ou dans des opérations d'ensemble désignées par des ingénieurs sous la surveillance de commissions syndicales [1].

Mais le peu d'empressement que mirent les communes à seconder les efforts de la loi, donna plus tard au législateur la pensée d'intervenir par une réglementation particulière aux marais communaux. Il le fit par la loi du 28 juillet 1860 dont les dispositions s'étendent en outre aux terres communales incultes.

Cette loi prescrit le desséchement, l'assainissement, l'appropriation à la culture des terres incultes, plants ou bois, des marais communaux, dont la mise en valeur aura été reconnue utile.

L'autorité préfectorale est laissée maîtresse d'apprécier les parcelles de terrains auxquelles on doit faire application de ces mesures.

Son choix fait, le préfet met le conseil municipal en demeure de délibérer sur la partie des biens communaux à laisser en jouissance commune ; sur le mode de mise en valeur du surplus ; sur la question de savoir si la commune entend pourvoir par elle-même à cette mise en valeur.

Dans ce dernier cas, le conseil municipal fait connaître

---

1. Les travaux étaient payés par les communes et par les particuliers dont les terrains étaient améliorés. A cet effet, on estimait la valeur des terrains avant et après les travaux. La plus-value servait à payer les dépenses qui étaient remboursées immédiatement ou à terme, suivant les conventions.

les mesures qu'il compte prendre, soit que pour se procurer les fonds nécessaires, il se résigne à procéder à des aliénations partielles ou à recourir à l'emprunt ; soit qu'il décide l'affermage ou le lotissement entre les habitants. Le portionnaire ou le fermier sont dans tous les cas tenus de mettre en culture les terres qui leur sont attribuées.

Enfin, s'il s'agit du desséchement d'un marais, l'administration du service hydraulique peut avoir, pour les travaux importants à examiner le projet communal.

Si le conseil municipal s'abstient de délibérer, s'il néglige d'observer les engagements qu'il a pris, ou s'il se refuse à toute entreprise, le préfet charge les ingénieurs de l'Etat de dresser les projets de desséchement ou d'assainissement.

Une enquête est ouverte et le conseil général est appelé à donner son avis. Un décret rendu en Conseil d'Etat déclare l'utilité publique et règle le mode d'exécution des travaux.

L'assainissement ou le desséchement peuvent avoir lieu par voie de mise en ferme, sur adjudication, la durée du bail ne pouvant excéder 27 ans ; le soumissionnaire doit prendre l'engagement d'exécuter les projets approuvés pour la mise en valeur des terrains.

L'Etat peut également entreprendre les travaux aux frais de la commune. Si celle-ci ne fournit pas les fonds nécessaires, il en fait l'avance, sans que jamais la créance puisse excéder 10 millions en principal ; les sommes avancées portent intérêt simple à 5 %. L'Etat recouvre le tout en faisant vendre par lots, dans l'année qui suit l'achèvement de l'opération, une partie des biens améliorés, à moins que la commune n'aime mieux lui abandonner la moitié du fonds mis en valeur ou lui donner des garanties pour le paiement.

La loi de 1860 repose sur cette persuasion du législateur que les communes ne mettront jamais d'elles-mêmes en valeur leurs marais et leurs terres incultes.

Elle constitue une aggravation du droit de tutelle, aggravation que légitimait, dans la pensée du législateur, la nécessité vraiment très grande de remédier à l'état de choses existant.

Le même jour, 28 juillet 1860, fut promulguée une autre loi portant application pour les terrains en montagne de mesures inspirées des mêmes préoccupations d'amélioration foncière.

§ 3. — Reboisement et conservation des terrains en montagne.

I — Etat des terrains en montagne avant la loi de 1882.

Non moins que les marais, les terrains en montagne devaient attirer l'attention du Gouvernement[1]. La plupart d'entre eux présentaient un véritable aspect de ruine ; et si la stagnation des eaux marécagères donne à craindre pour la santé publique, des accidents redoutables peuvent naître des ravinements de la montagne.

Il s'agit là surtout de la sécurité publique, beaucoup plus que du souci d'un rendement meilleur.

Suivant un mémoire de M. Dugied, ancien préfet du département des Basses-Alpes[2], mémoire remontant à

1. Déjà des mesures avaient été prises pour des départements très éprouvés par les inondations et torrents, mesures locales applicables dans les Hautes et Basses-Alpes et dans la Drôme, en vertu des décrets des 4 thermidor an XIII et 16 septembre 1806.

2. Voir l'ouvrage *De l'agriculture en France,* d'après les documents officiels, par M. L. Mounier, avec des remarques par M. Rubichon, Paris, Guillaumin, 1846.

1846, les terrains improductifs de ce département pouvaient être évalués à cette époque à 430.613 hectares, moitié de sa superficie.

Partout où s'étendaient les forêts, la température était plus douce, les eaux mieux dirigées, les vallées moins encombrées, la fertilité remarquable. Mais la plupart du temps les montagnes étaient en grande partie emportées par les torrents. Le déboisement paraissait en être la principale cause [1].

Dans les Pyrénées la destruction des bois fut rapide et désastreuse. Si l'on considère les forêts domaniales, on constate que vers la fin du XVI[e] siècle, elles occupaient une étendue de 250.000.000 d'hectares. En 200 ans elles perdent les 2/3 de leur contenance, et se trouvent réduites à 40.000 hectares à la fin de la Révolution.

Les bois des communes et ceux des particuliers ont éprouvé des réductions aussi considérables.

Dans les Alpes, les pentes des terrains atteignent 65, 70 et même 75° sur l'horizon. Comment des terres remuées et sans soutien, pourraient-elles dans ces conditions résister aux orages ?

Voici en quels termes M. Blanqui, en 1844, dépeignait la situation des terrains alpestres, dans un rapport adressé à l'Académie des sciences morales et politiques [2].

Il signale « la déperdition croissante du capital

---

1. Les bois attirent et retiennent les nuages qui se résolvent en rosée et dont les eaux pénétrant jusqu'aux réservoirs intérieurs alimentent les sources et tiennent les rivières à un niveau presque constant. De plus, les racines des arbres raffermissent et immobilisent le sol.

2. L'Académie des sciences morales et politiques avait chargé M. Blanqui de visiter les départements de la frontière des Alpes (Isère, Hautes-Alpes, Basses-Alpes et Var) ; le rapport en question est inséré. dans le *Moniteur* des 17, 18, 21 et 29 janvier 1844.

agricole ou plutôt de la terre elle-même chaque jour entraînée par les eaux dans une progression effrayante. » —

« La destruction successive des forêts a tari tout à la fois en mille endroits les sources et le combustible, c'est-à-dire après la terre, l'eau et le feu. »

« Entre Grenoble et Briançon, dans la Romanche, il existe plusieurs villages réduits à une telle pénurie de bois que les habitants sont obligés de faire cuire leur pain à l'aide d'un combustible ammoniacal, composé de fiente de vache desséchée au soleil. Le pain est cuit pour un an. Le sol, dépourvu d'herbes et d'arbres par l'abus du pacage et par le déboisement, porphyrisé par un soleil brûlant, sans cohésion, sans point d'appui, se précipite alors dans le fond des vallées, tantôt sous forme de lave noire, jaune ou rougeâtre, puis par courants de galets et même de blocs énormes qui bondissent avec un horrible fracas et produisent dans leur course impétueuse les plus étranges bouleversements.

« ... C'est un pays de pâturages dans les régions supérieures et de petite culture dans les vallées. Les forêts y sont fort rares et méritent à peine le nom de taillis. Généralement composées d'essences résineuses qui ne repoussent point du pied et dont on ne peut abattre les vieux sujets sans endommager les petits, livrées en outre au bon plaisir de la toute puissance communale, car elles appartiennent pour leur malheur aux communes, elles ont bientôt disparu sous la hache du bûcheron et sous la dent des animaux. Ce qui en reste ne suffit plus aujourd'hui aux besoins les plus urgents des populations. Dans une foule de localités, ce n'est pas seulement la futaie qui a péri, ce sont les broussailles, les buis, les genêts, les bruyères, dont les habitants se servaient tout à la fois pour faire du

combustible, de la litière et par conséquent des engrais. Le mal s'est aggravé à un tel point que les propriétaires ont dû réduire de moitié, souvent des 3/5 le nombre de leurs bestiaux, faute de l'élément indispensable pour les entretenir. En même temps que leur pauvreté croissait avec le déboisement, les habitants, désormais placés dans l'impossibilité de nourrir leurs moutons pendant toute l'année se sont vus obligés de louer leurs pâturages à des propriétaires de troupeaux de la plaine du Rhône qui viennent pendant la saison chaude chercher dans les Alpes une nourriture que la Camargue et ses prairies salées ne fournissent plus. Moyennant une rétribution fixée par tête de bétail, les communes abandonnent aux pâtres de la Crau et même du Piémont, la jouissance de leurs domaines qui sont dévastés avec une rapidité inouïe. Le dommage est d'autant plus grand et plus irréparable que les torrents s'emparent du sol et le sillonnent profondément, aussitôt qu'il est déboisé. Les végétaux, grands ou petits, disparaissent, même dans les propriétés communales qu'on essaie de garder.

« Une loi du 20 juillet 1837 ayant mis à la charge des communes tous les frais de surveillance et de conservation des forêts ou pour mieux dire du sol forestier dont l'étendue est souvent immense et le produit nul dans ces régions, les frais de gardes sont au-dessus des ressources des localités ; et les habitants sont les plus ardents à détruire ce qu'ils considèrent comme leur propriété collective.

« Cette funeste tendance ...est parvenue à son comble, et il faut se hâter d'y mettre un terme, si l'on ne veut pas que le dernier habitant soit forcé de quitter la place avec le dernier arbre.

« ... Dans 50 ans d'ici, la France sera séparée du Piémont, comme l'Egypte de la Syrie, par un désert. »

Après ce triste tableau, l'auteur n'a pas de peine à montrer quel « Eldorado » pourraient devenir ces régions désolées où les moutons qui arrivent de la Camargue exténués et amaigris se refont à cet air pur en très peu de temps. Qu'on limite leur domaine et ils deviendront la « providence » des montagnes dont ils sont le « fléau ».

Mais le remède ? A juger par l'étendue du mal, on voit qu'il s'agit d'une œuvre gigantesque, d'intérêt général, où échoueraient les efforts impuissants des propriétaires ?

Pour être efficaces, les travaux entrepris devront être généralisés et imposés. Qui pourrait, en effet, demander à des gens misérables de se priver des seuls profits qui soient à leur portée et que leur procurent ces terres dévastées ?

L'intervention de l'Etat était indispensable [1]. Elle se produisit en vertu de la loi du 28 juillet 1860 [2]. Cette loi s'appliquait à tous les propriétaires, particuliers ou communes, et portait pour les biens en montagne de notables restrictions au droit de propriété.

Elle donnait à l'Etat le droit de prendre d'office les mesures nécessaires à la restauration des terrains. Lorsque la commune propriétaire refusait d'exécuter les travaux,

---

1. L'auteur du rapport dont on vient de lire quelques extraits préconise en fin de compte le reboisement pour retenir les terres, et le cantonnement des troupeaux. Il demande, puisque le défrichement cause et favorise les éboulements, d'imposer des conditions et des limites à la culture. Il propose finalement une législation spéciale qui consisterait à restreindre la circulation des troupeaux et à planter en bois chaque année 7 à 8.000 hectares de terrains. L'Etat pourrait dépenser annuellement 400.000 fr. à cet effet.

2. Cette loi fut complétée par un réglement d'administration publique du 27 avril 1861.

ceux-ci pouvaient être déclarés obligatoires et l'Etat était en droit de les effectuer.

Une autre loi en date du 8 juin 1864, suivie d'un règlement d'administration publique du 10 novembre 1864, combina ses dispositions avec celles de la loi du 28 juillet 1860. Elle se proposait de réduire les résistances très vives qu'avait soulevées, parmi les populations pastorales, l'application de cette dernière loi. Elle donnait à cet effet aux communes la faculté de demander la substitution du gazonnement au boisement.

Néanmoins les résultats furent loins d'être satisfaisants. Aussi s'employa-t-on à trouver un nouveau remède.

II. — La loi de 1882.

Dès le mois de décembre 1874 [1], l'initiative parlementaire réclama des mesures nouvelles ; et le 11 avril 1876, le Gouvernement déposa un projet de loi. Ce projet subit des vicissitudes nombreuses, donna lieu à d'importants débats et aboutit enfin à la loi du 4 avril 1882 que compléta, le 11 juillet suivant, un règlement d'administration publique.

La loi de 1882, comme ses devancières, s'applique à la fois aux biens des communes et aux biens des particuliers.

Non seulement les terrains communaux sont nombreux auxquels s'applique la loi, mais on peut dire que les terrains qu'elle intéresse sont en très grande partie des terrains communaux.

On s'en rend aisément compte en comparant, d'après les renseignements statistiques de l'enquête de 1892, la superficie non cultivée des communaux des départements de

1. Exactement le 29 décembre.

montagne, avec la superficie totale des terres incultes de ces mêmes départements.

Restauration ou mise en défens. — Aux termes de la loi de 1882, lorsqu'un terrain en montagne est jugé en mauvais état, la restauration peut en être poursuivie d'office. Mais la loi n'a pas cru pouvoir autoriser cette atteinte à la propriété privée sans apporter en même temps quelques garanties.

L'entreprise des travaux de *restauration* ne peut être commencée qu'après l'intervention d'une loi portant déclaration d'utilité publique, loi dans laquelle sont déterminées d'une façon exacte les limites du terrain auquel s'appliquent les mesures de restauration.

Cette loi est précédée d'un certain nombre de formalités: Une enquête faite dans chacune des communes intéressées et qui reste ouverte pendant 30 jours ; une délibération des conseils municipaux des communes ; un avis du conseil d'arrondissement et du conseil général ; un avis d'une commission spéciale composée du préfet ou de son délégué comme président avec voix prépondérante, d'un membre du conseil général et d'un membre du conseil d'arrondissement, autres que ceux du canton où se trouve le périmètre des terrains, de deux délégués de la commune intéressée, d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines, d'un agent forestier [1].

La loi déclarant l'utilité publique est affichée dans toutes les communes qu'elle désigne. Le préfet fait parvenir aux propriétaires — communes, établissements publics ou par-

---

1. Cette commission est convoquée par arrêté spécial du préfet (décret du 11 juillet 1882, art. 6).

ticuliers — un plan contenant les indications relatives à leur propriété [1].

L'Etat acquiert par voie amiable ou par voie d'expropriation publique [2] les terrains dont il a besoin pour les travaux projetés.

Ces travaux qui sont normalement confiés à l'administration forestière peuvent être effectués après entente avec l'administration, par les soins des propriétaires, qui conservent alors la propriété de leurs biens. Ils peuvent même dans ce cas recevoir une subvention de l'Etat.

L'Etat accorde aussi aux communes qui entreprennent des travaux de restauration en dehors du périmètre fixé par la loi, des encouragements sous forme de subventions et qui consistent soit en délivrance de grains ou de plants, soit en argent, soit en travaux [3].

Ceci concerne la restauration des terrains en montagne. L'opération consiste dans le *reboisement* des terrains assujettis ; et ces terrains, ainsi restaurés et boisés, ne peuvent plus être défrichés ; ils sont exempts de l'impôt foncier pendant 30 ans ; ceux d'entre eux qui sont reboisés à l'aide d'une subvention de l'Etat, sont de plein droit soumis au régime forestier [4].

Sur les hauts plateaux, qui sont les véritables régions pastorales et généralement partout où les pentes ne sont pas trop rapides, où le danger des éboulements est moins à redouter, les mesures de restauration peuvent paraître

---

1. Article 3 de la loi du 4 avril 1882.

2. Loi du 4 avril 1882, article 4, § 2. Décret du 11 juillet 1882, articles 9 à 13.

3. Loi du 4 avril 1882, article 5. Décret du 11 juillet 1882, articles 14-15.

4. Cf. Code forestier, articles 90, 91, 100, 110, 112, 144 et suivants, 192 et suivants.

inutilement rigoureuses. L'effet des pluies et des inondations y est moins redoutable, et si les eaux entraînent les terres ou les ravinent, les racines des arbres ne paraissent plus indispensables pour enrayer le mal, le simple *gazonnement* peut suffire.

Il s'agit alors non plus de la restauration, mais de la *mise en défens*, précaution moins grave et prononcée non plus par une loi, mais par un décret rendu en Conseil d'Etat, bien que les formalités à remplir soient exactement les mêmes.

La durée maximum de la mise en défens est de 10 ans ; et pendant tout le temps qu'elle dure, une indemnité annuelle, fixée soit à l'amiable, soit après expertise devant le conseil de préfecture, est servie aux propriétaires.

Pour les communes, elle représente « la perte éprouvée... à raison de la suspension de l'exercice de leur droit d'amodier les pâturages ou de les soumettre à des taxes locales. »[1]

La somme ainsi versée doit être « affectée aux besoins communaux et le surplus et même le tout, s'il y a lieu, distribué aux habitants par les soins du conseil municipal. »

Sur les terrains interdits, l'Etat exécute les travaux qu'il juge bons ; et s'il croit devoir les prolonger au-delà des 10 années prévues, il le pourra après avoir fait acquisition des terrains soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation publique.

Réglementation des pâturages communaux. — Il existe en montagne des terrains moins atteints que ceux dont nous avons parlé jusqu'ici, terrains insuffisamment protégés et que les abus de dépaissance ne tarderaient pas, s'ils continuaient, à ruiner d'une façon complète. Pour ces

1. Loi du 4 avril 1882, article 9.

terrains, il ne saurait s'agir de restauration, mais seulement de mesures de conservation.

La loi du 4 avril 1882 a pensé que la réglementation de la jouissance pastorale suffirait à la préservation de ces biens.

Chaque année, avant le 1er octobre, l'administration forestière inscrit par département, dans un tableau dressé par décret rendu en Conseil d'Etat, la liste des communes qui seront assujetties à la réglementation pastorale.

Ces communes doivent transmettre au préfet « un règlement indiquant la nature et les limites des terrains communaux soumis au pacage, les diverses espèces de bestiaux et le nombre de têtes à y introduire, l'époque du commencement et de la fin du pâturage, ainsi que les autres conditions relatives à son exercice [1]. »

L'abus consistant à mettre dans un pâturage un nombre de bêtes supérieur à celui qu'il peut nourrir et à les y mettre avant le temps où l'herbe et le sol sont en état de les recevoir, il fallait, pour y porter remède, ne laisser paître que la quantité et l'espèce d'animaux que le communal peut nourrir sans excéder sa possibilité, et cela lorsque l'herbe est assez poussée et que le sol, débarrassé des neiges, est assez ferme pour qu'aucun dommage ne puisse résulter du pacage.

C'est ce qu'a cherché la loi.

Le but qu'elle se propose lui a permis de n'envisager que les seuls pâturages communaux. Les particuliers aménageront toujours leurs propriétés avec un soin suffisant, leur intérêt même en est la garantie ; seule la jouissance communale est suspecte à cet égard.

---

1. Loi du 4 avril 1882, article 12.

Toutefois, la loi ne substitue pas brutalement à la commune propriétaire l'autorité administrative. Le décret du 11 juillet 1882 prescrit simplement à la commune de faire connaître les conditions de son exploitation :

La nature, les limites, la superficie des terrains livrés au pâturage : les limites, l'étendue des cantons qu'il y a lieu d'ouvrir aux troupeaux dans le cours de l'année ; les chemins par lesquels les bestiaux doivent passer pour aller au pâturage et au pacage et en revenir ; les diverses espèces de bestiaux et le nombre de têtes admises ; l'époque à laquelle commence et finit l'exercice du pâturage suivant les cantons et la catégorie des bestiaux ; la désignation des pâtres communs : et toutes autres conditions d'ordre ou de police.

Le préfet communique à l'administration forestière ce projet de règlement qui est d'ailleurs publié par voie d'affiches.

Un délai d'un mois est ouvert à partir du moment de l'affichage, pendant lequel les particuliers et l'administration forestière peuvent présenter leurs objections et proposer, s'il y a lieu, des modifications.

S'il n'est fait aucune réclamation, le projet de règlement est rendu exécutoire par le préfet.

Si, au contraire, des réclamations se produisent, et si la commune se refuse à en tenir compte, si encore elle n'a soumis à l'approbation préfectorale aucun projet de règlement, la loi substitue au conseil municipal l'autorité préfectorale qui est chargée de dresser un règlement d'office.

Pour cela le préfet prend avis d'une commission spéciale composée :

Du secrétaire général ou du sous-préfet, président ; d'un conseiller général ; du plus âgé des conseillers d'arron-

dissement du canton ; d'un délégué du conseil municipal ; de l'agent forestier.

Résultats de la loi de 1882. — L'enquête de 1892 fournit des renseignements sur les opérations qui ont été faites en exécution de la loi de 1882. Nous ne saurions mieux faire que de les reproduire.

Les acquisitions réalisées et les travaux effectués se résument comme il suit :

Contenance des terrains acquis par l'Etat et compris dans le périmètre de restauration : 148.950 hectares ; contenance des terrains fixés par des travaux de correction ou de reboisement : 101.079 hectares ; montant des dépenses faites pour acquisitions et pour travaux : 61.441.000 francs.

Il restait en 1892 à acquérir 165.000 hectares environ et, le montant des dépenses restant à effectuer était évalué à 105.480.000 francs.

Les travaux de restauration déjà terminés sur 101.079 hectares, avaient entraîné la protection de terrains extérieurs aux périmètres et dont la contenance peut être fixée à 141.117 hectares.

Ces terrains situés en général dans les vallées fertiles et traversées par des voies de communication ont une valeur bien supérieure à celle des terrains périmétrés.

La surface de la zone protégée, qui, d'après ces évaluations, s'est élevée à 242.196 hectares, ne comprend que les terrains menacés d'une manière immédiate. En réalité, la régularisation et la disparition des torrents produisit des effets bien plus appréciables, si l'on songe que les torrents sont la cause directe des crues subites et inopinées des fleuves et qu'ils provoquent ainsi des inondations désastreuses

dans des plaines souvent fort éloignées des sommets où ces fleuves ont pris naissance.

Au point de vue particulier des terrains en montagne et des terrains communaux, on peut voir que des progrès sérieux ont été réalisés, certains que les chiffres que nous venons de donner concernent pour la très grande partie les biens des communes et que la proportion des travaux entrepris a dû se continuer après 1892.

Ces résultats n'ont du reste pas atténué la violence des critiques qui sont formulées contre la jouissance communale en général, et que nous allons faire connaître [1].

---

1. En août 1906, s'est tenu, à Pau dans la salle des fêtes du Palais d'hiver, le deuxième Congrès annuel de l'Association pour l'aménagement des montagnes. Les travaux de ce Congrès ont été aussi importants qu'intéressants. Mentionnons seulement quelques-unes des communications qui ont été faites. M. L.-A. Fabre, inspecteur des Eaux et Forêts à Dijon, a fait une enquête pastorale dans les Pyrénées. Cette enquête l'a amené à affirmer la nécessité pour l'Etat de prendre l'initiative des reboisements, car l'Etat possède seul des moyens assez puissants pour parvenir au résultat désiré.

M. le sénateur Pédebidou s'est prononcé dans le même sens, tandis que M. le commandant Audebrand fit valoir les initiatives privées.

M. Alicot exprima le souhait qu'un Code pastoral vint, à côté du Code forestier, réglementer la question des pâturages.

Une communication de M. Girard, ingénieur-agronome, préconise l'orientation sur le reboisement des capitaux collectifs qui peuvent y trouver profit et sécurité.

Le travail présenté par M. Raoul de Clermont conclut à la transformation en prairies des terrains accessibles à l'irrigation, et en forêts de tous les autres terrains inutilisables.

Parmi les nombreux vœux adoptés, citons celui de MM. Alicot, Cardot et Roquette-Buisson, tendant à faire allouer une indemnité aux communes qui consentiraient à réglementer ou réduire leurs pâturages.

Le prochain Congrès se réunira en 1907, à Bordeaux.

CHAPITRE III

La Critique.

§ 1. — Exposé de la Critique.

Par l'effet de l'accroissement de la population et du développement économique, l'homme s'est vu dans la nécessité de cultiver toutes les terres et même de les livrer à une culture intensive. Cette nécessité résultait surtout sous l'ancien Régime de l'isolement des provinces, que l'insuffisance des moyens de transport mettait dans l'obligation de se suffire à elles-mêmes.

C'est le XVIII[e] siècle qui vit naître et s'accroître l'intérêt individuel. C'est au XVIII[e] siècle que se produisirent les premières critiques contre les communaux, obstacle à l'agriculture.

I. — La critique au XVIII[e] siècle.

Déjà à cette époque on représentait les communaux comme étant dans un état de précarité extrême.

Le comte d'Essuiles [1] nous en fait un sombre tableau.

A son dire, ils sont « couverts de fange et d'eaux croupissantes. Les animaux élevés dans ces pâturages ont une mauvaise santé et sont peu recherchés. Les aliments qu'on en tire, lait, beurre, fromage, ont une saveur désagréable.»

---

1. Comte d'Essuiles, *Traité politique et économique des communes*, ou *Observations sur l'Agriculture*, etc..., Paris, 1770.

La cause du mal est l'incurie des communautés d'habitants.

Le comte d'Essuiles le fait connaître par quelques exemples : « Une paroisse de 95 feux cultive à peu près 300 arpents et 1.200 arpents sont en friches. Dans un hameau, 35 ménages pauvres emploient à la pâture de 22 vaches et de 220 moutons, 1.100 arpents. »

Chabrol[1] ne condamne pas les communaux de façon moins catégorique : « Si on jette les yeux sur les communaux, dit-il, on n'aperçoit de toutes parts que des friches couvertes de fougères où il croît avec peine quelques plantes épuisées et de mauvaise qualité ; ou ce sont des lieux inondés, dépôt et réceptacle des eaux des environs qui n'ont aucun écoulement ; on y introduit quelques bestiaux, et bientôt après, ces pâturages n'ont plus d'utilité présente... En un mot, c'est une vérité certaine que ce qu'on appelle communal est un bien entièrement perdu pour l'Etat, presque inutile aux habitants à qui il appartient, et souvent pernicieux pour eux (à cause de la communication des maladies contagieuses dont les bestiaux peuvent être atteints)... »

II. — La critique moderne.

Les arguments dont on se sert maintenant encore contre les biens communaux sont la reproduction de ceux que nous venons de voir. On met en avant la question de fait : les communaux sont mal entretenus, incultes ou dévastés.

A en croire M. Juillet Saint-Lager[2], il suffit pour se

1. Chabrol, *Commentaires de la coutume d'Auvergne*, t. III, ch. XXVIII.

2. Juillet Saint-Lager, *De l'avenir des biens communaux en France, et particulièrement dans les pays sectionnaires*, Paris, 1882.

faire une opinion de jeter les yeux sur les données de la statistique[1]. On peut constater que les 4.500.000 hectares et plus de biens communaux donnent seulement un revenu de 50.000.000 de francs, et que plus de la moitié de ces terres sont en friches, à l'état de maigres pâtures ou de landes incultes et ne donnent pas un revenu de 9.500.000 francs.

Le conseil général de la Haute-Vienne est du même avis : « Il suffit de jeter un regard sur ces bruyères stériles, ces landes désolées où les sources ne produisent que de dangereux bourbiers[2]. »

Pourtant, dit à ce propos M. Grellet-Dumazeau[3] : « nos communaux ne consistent pas seulement en bruyères ; ils présentent des pâturages précieux, et c'est là que se manifestent, de la manière la plus déplorable, les abus du régime communal. Des ruisseaux ravinent le sol, des sources ne produisent que de dangereux bourbiers, un pillage presque continuel dépouille ces malheureux terrains de leurs gazons et de leurs engrais naturels. La communauté elle-même vient y prendre sa terre à bâtir et y pratique des excavations qui ne se comblent jamais. Les surfaces demeurées praticables aux voitures, sont sillonnées de chemins dans tous les sens avec tout le dédain, on pourrait dire toute la haine qu'inspirerait un sol ennemi. Enfin, si malgré ces causes, le communal donne quelque chétive production, elle est livrée au pâturage de manière à la détruire plutôt qu'à en profiter. »

Ce sont, en effet, les pâturages à propos desquels se font

1. M. Juillet-Saint-Lager s'appuie sur la statistique de 1877.
2. Extrait d'un vœu émis en l'année 1857.
3. Grellet-Dumazeau écrivait ce qu'on va lire, en 1831, d'après M. Aucoc, *Sections de commune*, 2e édition, 1864, p. 457.

entendre le plus de plaintes. L'absence de règlementation, la coutume de ne pas constituer de troupeaux communs, le manque de surveillance sont habituels en de trop nombreuses régions. Les abus de toutes sortes engendrent la destruction des pacages. « Dès que le temps permet d'y envoyer des bestiaux, on voit accourir 20, 30 fois plus d'animaux que le sol ne peut raisonnablement en contenir, et ce sol, foulé, piétiné sans cesse, ne présente plus bientôt un moyen de subsistance, mais seulement un lieu de parcours. »[1]

Cela s'explique. On ne tient pas à la fertilité d'un bien dont on n'a pas la propriété. L'essentiel est d'en profiter, et d'en profiter autant qu'il se peut, plus que son voisin, de faire en sorte que les animaux dont on dispose y prennent le plus de nourriture possible pour économiser le fourrage qu'on récolte sur ses propriétés ou qu'on achète. Tout le monde envoie ses bestiaux au pâturage commun en grande quantité et très tôt.

C'est ce que constate un rapport lu au conseil général de la Creuse en l'année 1853 : les pâturages « qui sont laissés à la jouissance promiscue ne donnent que des produits presque nuls parce qu'ils sont consommés avant d'avoir atteint un développement considérable. »

Et M. Ferrand[2]: « Aujourd'hui, les pâtures communales sont généralement livrées à un nombre d'animaux tellement supérieur (à la proportion voulue) qu'elles ne peuvent offrir qu'une nourriture tout à fait illusoire. »

---

1. Paul Langlois, sous-préfet à La Châtre, *Des biens communaux, administration, jouissance et mise en valeur*. Étude historique et administrative, Paris, 1866.

2. J. Ferrand, *De la propriété communale en France et de sa mise en valeur*, Paris 1859, p. 19.

M. Briot [1] cite la Savoie, où « le bétail est tellement considérable, qu'on en compte autant que de brins d'herbe. »

Rien de surprenant, après cela, à ce que les animaux soient dans un état de maigreur et de dépérissement qui frappe tous ceux qui les approchent.

Ils vivent pêle-mêle sur le communal non réglementé ; on trouve ainsi, côte à côte, le gros bétail, les bêtes à laine, les chèvres, porcs et oies, les uns ravageant et infectant ce qui aurait été pâture pour les autres.

Les porcs, en fouaillant la terre, empêchent la reproduction des plantes ; les chèvres et les moutons tirent sur l'herbe en broutant et en arrachent la racine. Les oies déposent sur le sol des excréments dangereux pour les autres animaux. Aussi cette promiscuité est-elle, en bien des endroits, la cause principale de la dégradation des pâturages.

Elle est souvent la cause presque unique des épizooties.

Voici ce qu'à ce propos disait déjà Chabrol, au XVIII[e] siècle, dans ses *Commentaires de la Coutume d'Auvergne* [2]: « Tous les bestiaux d'une paroisse se rendent dans le même lieu. Un mouton malade broute une plante et l'enduit de sa salive corrompue ou pestilentielle. Celui qui le suit attaque la même plante, le germe du mal se communique ainsi à lui et bientôt à tous. Un propriétaire y conduit quelquefois une vache malade, précisément pour la séparer du surplus de son troupeau; la contagion ne fait qu'acquérir par ce moyen un champ plus vaste, et bientôt l'épizootie fait des progrès funestes. »

Ces réflexions ont encore leur valeur, et l'on comprend

---

1. *Revue des eaux et forêts*, année 1883, article de M. Briot.
2. Tome III, p. 552.

que le particulier « sage et soigneux », comme le constate M. Grellet-Dumazeau, dédaigne le communal, de crainte « de mêler son troupeau à tant d'animaux nuisibles ou suspects de maladies contagieuses [1]. »

Les biens communaux, et particulièrement les pâturages, dont la réglementation est rare, seraient donc un obstacle à la culture et une cause d'insalubrité.

Ce sont, en général, des terres vagues qui donnent tout au plus à paître quelques maigres herbes, que la nature veut bien y laisser pousser.

Comment pourraient-elles sortir de leur stérilité?

« Quand il s'agit de les mettre en culture, de les entretenir ou de les améliorer, dit le comte Daru [2], lorsqu'il est besoin pour cela d'une certaine avance de temps ou de capitaux, on ne trouvera pas un individu qui consente à accepter ou à prendre à son compte ces devoirs, cette partie des attributs de la propriété ; et c'est par une raison bien simple, parce que la jouissance est indivise. Quand on n'est pas sûr de récolter ce qu'on aura semé, on ne sème pas. On ne donne pas son travail et son épargne pour que d'autres en viennent profiter ou en partager le profit. »

C'est également l'avis de M. de Croos [3], pour qui « les copropriétaires des communaux de village restant dans l'indivision ont une situation insolite qui arrête tout progrès. » — « Aucune réparation, aucun entretien, aucune amélioration ne peut avoir lieu... faute d'initiative. »

---

1. Grellet-Dumazeau, conseiller de la Cour de Limoges, d'après M. Aucoc, *op. cit.*

2. *Moniteur* du 1er avril 1847, cité par M. Paul Langlois, *op. cit.*

3. P. de Croos, *Code rural*, *Régime du sol*, *Régime des eaux*, *Police rurale*, 3e édition, revue et mise au courant par M. Alphonse Boulé, Paris, A. Pedone, 1900.

Et M. Ferrand[1] conclut que « toute propriété indivise est vouée à l'indifférence. »

Pour s'en rendre compte, on n'a qu'à comparer la propriété communale à celle des particuliers. Au lieu de ce désordre, on trouvera la régularité, au lieu du gaspillage un souci constant de tirer parti des moindres parcelles de terrain.

« Si on examine, disait déjà Chabrol[2], les propriétés particulières qui sont à côté des communaux, quoique dans le principe de la même nature et quelquefois usurpées sur ces malheureux terrains, on y verra croître des récoltes abondantes ; c'est la charrue, ce sont les engrais qui ont produit ce changement ; l'herbe même qui y croît après la récolte ne ressemble pas à celle des communaux ; les labours, en divisant le terrain, et en développant les sels, ont facilité l'action de la nature et produit la végétation des différentes semences que le vent y a déposées, mais qui ne peuvent se reproduire dans un communal. S'il est inondé, en devenant un bien particulier il sera desséché, il sera converti en pré ou en pacage fertile par un propriétaire industrieux ; et, ce qui est un avantage plus considérable encore, en donnant l'écoulement aux eaux, ce propriétaire assurera la salubrité de l'air. Si le terrain manque d'eau, il trouvera le moyen d'y en conduire par le recours des canaux et des digues. Par quelle fatalité faut-il qu'un communal soit le seul bien qui ne profite point de l'industrie des hommes ? »

Si déjà, au XVIIIe siècle, la jouissance commune paraissait une anomalie, que dire, maintenant que la culture intensive est un fait à peu près général ? « L'expérience universelle, au dire de M. de Lavergne, a démontré que

1. Joseph Ferrand, *op. cit.*
2. Chabrol, *op. cit.*

ce mode de jouissance n'est pas favorable à la production. Il faut dix fois, cent fois plus de terres communes que de terres appropriées pour nourrir une tête humaine [1]. »

Autrefois, sans doute, le communal donnait « les moyens d'utiliser pour le profit commun, et plus particulièrement pour celui des habitants les plus pauvres d'une paroisse, les ressources qui auraient été abandonnées entièrement [2]. » Il a pu constituer une utilisation heureuse des terres sans emploi. Mais aujourd'hui, l'agriculture a besoin de toutes les énergies de la terre. Le communal est une lacune dans son œuvre, on n'ose pas dire un crime. M. de Saint-Lager [3] le dit presque: « Les communaux déshonorent un pays de grande agriculture comme la France. »

M. Ferrand [4] n'est pas moins formel : « Il nous est permis de conclure, dit-il, que la jouissance en nature, que la dépaissance commune est un emploi de la richesse municipale qui a pu convenir à l'état social, aux besoins publics, aux conditions agricoles d'autrefois, mais qu'elle est aujourd'hui une anomalie, qu'elle n'a plus de raison d'être ;

« Qu'équitable alors, elle est maintenant un privilège pour quelques-uns et une spoliation pour le grand nombre, qu'elle détermine la dégénération du bétail et met obstacle au progrès agricole ;

« Qu'enfin elle est incompatible, nous ne dirons pas avec une bonne administration, mais avec une administration quelconque de la propriété communale. »

---

1. Léonce de Lavergne, *L'agriculture et la population* (*Les ouvriers européens*), 1857, p. 182.

2. Dareste de la Chavanne, *Histoire de la population agricole*.

3. Juillet de Saint-Lager, *De l'avenir des biens communaux en France et particulièrement dans les pays sectionnaires*.

4. Joseph Ferrand, *De la propriété communale en France et de sa mise en valeur*, Paris, 1859, p. 20 et 21.

« L'existence des communaux est contraire à toutes les indications de la raison, de la science économique, de la théorie agricole [1]. »

M. Berthelémy [2] ne pense pas autrement, et aussi un grand nombre d'économistes et d'agronomes.

Kautsky même va plus loin : il pense du communal que c'est un reste du servage. Par la jouissance en nature et gratuite qu'il procure au paysan, il l'attache à la glèbe. Kautsky l'accuse de causer le bon marché de la main-d'œuvre rurale, sans doute parce que les communaux offrant aux paysans des ressources gratuites, leur permettent de louer leurs services à bas prix. Il s'en prend surtout aux pâturages qui sont, à ses yeux, une copropriété établie au profit des capitalistes, cela parce qu'on en use dans la mesure où l'on a du bétail.

La généralité des auteurs ne chargent pas le communal de tous ces maux. Ils se bornent à constater qu'il est une entrave à l'accroissement de la richesse, et cette constatation leur suffit.

La meilleure preuve qu'on puisse donner de l'inutilité, de l'effet nuisible de cette sorte de biens, c'est que les communes riches en communaux sont les plus misérables.

Une circulaire ministérielle en date du 6 août 1836 s'attache à faire ressortir cette considération en affirmant que beaucoup de ces communes sont tellement pauvres qu'elles ne peuvent faire face au moindre de leurs besoins sans recourir à des emprunts ou à des impositions nouvelles. Les communes de la Creuse et de la Haute-Vienne, en particulier, sont dans ce cas, et c'est ce que constatait, en

1. M. Freyssinaud, *Les biens communaux.*
2. Berthelémy, *Droit administratif*, t. I, p. 295.

1857, le conseil général de ce dernier département : « Examinez, dit à ce propos M. de Lavergne [1], les villages français qui possèdent encore de grands communaux : ils sont tous, sans exception, moins peuplés et plus pauvres que ceux qui n'en ont plus. Dès que les communaux sont soustraits d'une façon quelconque à la jouissance indivise, soit par des partages, soit par des ventes, soit par de simples amodiations, la production s'élève, la condition des habitants s'améliore et la population s'accroît. »

En France, les pays où les communaux ont été partagés ou vendus soit avant 1789, soit depuis, sont sans comparaison plus riches et plus peuplés que ceux qui ont conservé de grandes étendues de terres communes.

Qu'on reporte les yeux sur les pays étrangers ; les communaux ne sont pas un genre de propriété spécial à la France, nous avons fait ressortir qu'ils étaient en partie la survivance de coutumes pastorales. L'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique, ont connu ou connaissent encore ces biens. Mais la jouissance en commun disparaît peu à peu partout dans ces pays [2].

En Angleterre et en Ecosse, notamment, les idées de suppression ont prévalu. Presque partout les terres autrefois incultes sont aujourd'hui cultivées, la culture intensive est plus générale, l'état agricole supérieur.

On accuse même les communaux d'immoralité. Selon M. de Lavergne, au delà d'une certaine population, ils ne font que du mal, ils entretiennent la pauvreté, l'oisiveté, l'ignorance, l'incurie. Partout où il s'en trouve en grande étendue, le travail ne fait et ne peut faire aucun progrès.

---

1. L. de Lavergne, *L'agriculture et la population* (*Les ouvriers européens*), 1857, p, 182.

2. Cf. L. de Lavergne, *L'agriculture et la population*, p. 182.

Ces critiques ne sont pas les seules, et nous ne pouvons songer à les passer toutes en revue. Celles que nous omettons ne peuvent guère qu'être la reproduction de celles-là.

Des auteurs même prennent à peine le soin de discuter une chose qu'ils jugent évidente. La perte des communaux est un bienfait dont on ne se fait pas toujours une obligation de démontrer la nécessité. Il en est qui résument leur opinion en une formule brève à peu près équivalente à celle-ci que nous empruntons à M. Juillet Saint-Lager[1] : « La condition actuelle des biens communaux ne leur permettra pas de longtemps de devenir une source sérieuse de production, et un acte législatif est nécessaire pour leur assurer un développement et un avenir agricole..... Tout le monde reconnaît que l'individualisation de ces terres, pour n'exprimer que par un mot toute une idée, est de nécessité absolue, que, laissées à la commune jouissance, elles n'offriraient jamais que leur aspect inculte et désolé de plusieurs siècles. »

§ 2. — Conclusions de la critique.

L'individualisation dont il est parlé est comprise de plusieurs façons.

Les uns proposent une mesure dont ils espèrent de bons résultats, l'amodiation généralisée et obligatoire, étendue à tous les biens fonciers des communes. Pourtant ce n'est pas la solution la plus habituellement préconisée. L'amodiation est plutôt conseillée par ceux qui, voulant conserver à la commune le bénéfice de la propriété, cherchent à soustraire les biens communaux à leur stérilité naturelle.

---

1. Juillet Saint-Lager, *De l'avenir des biens communaux en France et en particulier dans les pays sectionnaires*, 1882.

Mais nombre d'auteurs croient savoir que les terres communales louées aux habitants ne recevront jamais les soins que leur prodiguerait un propriétaire. Aussi s'arrêtent-ils plutôt à l'aliénation ou au partage, solutions radicales dont le défaut, à première vue, paraît être de ne pas allier au souci des intérêts agricoles celui de l'intérêt des communes propriétaires.

I. — L'aliénation.

Les partisans de l'aliénation font ressortir qu'en échange de leurs biens, les communes recevraient un capital qui serait profitable à tout le monde, constituerait pour la commune une source de rentes et compenserait et au delà les maigres fruits communaux que permet de retirer la jouissance commune. Les impôts pourraient être diminués d'autant, et par là les habitants tireraient des communaux le meilleur parti qu'il est possible d'en tirer.

Le Play [1] attend de l'aliénation d'excellents résultats. Il exprime le vœu de voir aliéner les communaux « à mesure que le progrès général permettra d'adopter un meilleur régime. » Il est vrai que Le Play se montre, pour le présent du moins, partisan des biens communaux, dont il a su faire ressortir l'influence heureuse sur le bien-être des populations. Ce n'est donc, de sa part, comme l'observe M. de Lavergne [2], qui le commente, qu'une concession d'avenir. M. de Lavergne est d'ailleurs d'un tout autre avis, il pense qu'il faut aliéner ou partager, et cela sans retard. « Si l'on attend... le moment où les populations rurales seront dans une condition meilleure, on attendra toujours, car ce sont eux (les communaux) qui sont la cause prin-

1.Le Play, *Les ouvriers européens*, 1855.
2. L. de Lavergne, *op. cit.*

cipale du mal. » M. de Lavergne conclut : « Rien d'invincible ne s'oppose plus à ce que le sol passe des mains qui le négligent à celles qui le fécondent et qui en donnent le plus haut prix [1]. »

L'aliénation est aussi une idée de M. Berthélémy [2]: « Les seuls bons moyens qui puissent être employés consistent dans la mise en ferme de ces biens (les biens communaux) ou dans leur aliénation au profit de la caisse communale, non pas l'aliénation en masse qui serait désastreuse, mais l'aliénation par parcelles, au fur et à mesure qu'elle pourrait se faire dans des conditions favorables. »

Quelques personnes demandent le remplacement du capital immobilier des communes par des titres de rente sur l'Etat [3]. Ce n'est pas autre chose que l'aliénation. Cette spécialisation des fonds de vente trahit seulement en plus, des préoccupations financières, et un désir de voir les communes faire le meilleur emploi de leur capital.

II. — Le partage.

Mais, en général, la mesure préconisée est le partage. On se rend compte que la matière est spéciale, que les biens communaux sont d'une autre nature que les autres, constituent une sorte de propriété paysanne. On sent qu'il ne suffit pas pour faire accepter la mesure de poursuivre uniquement la culture des terres communales. Le partage semble tout concilier, et le quasi-droit de propriété des habitants, et l'appropriation individuelle jugée nécessaire pour l'amélioration foncière des biens communaux.

---

1. L. de Lavergne, *L'agriculture et la population* (*Les ouvriers européens*), 1857. Cf même auteur, *Economie rurale de la France depuis 1789.*
2. M. Berthélémy, *Droit administratif*, tome I, p. 295.
3. Un vœu a été émis dans ce sens par le conseil général des Côtes-du-Nord.

Le partage au XVIIIe siècle. — Le partage était déjà réclamé par les économistes du XVIIIe siècle et fut réalisé partiellement à cette époque.

A l'étranger, le mouvement fut presque général [1]. C'est ainsi qu'en 1730 les partages de communaux furent autorisés par un bill du parlement anglais, et cet exemple fut suivi en Prusse par Frédéric le Grand et en Autriche par Marie-Thérèse.

En France même on sembla abandonner dans la seconde moitié du XVIIIe siècle l'idée jusque-là admise de l'intangibilité du patrimoine communal. De nombreuses généralités, méconnaissant l'intérêt des générations futures, en sollicitèrent le partage. La législation relative aux parts de marais est une application de ces théories nouvelles.

Les économistes demandèrent la généralisation de ces pratiques. Le comte d'Essuiles [2], entre autres. Et, pour mieux étayer sa démonstration, il s'efforça de prouver : que les pauvres ne recevaient aucun secours de leurs biens communs ; que l'état de ces biens les privait de tous les secours qu'ils en tireraient, si chacun d'eux était libre de mettre la portion qu'il y doit avoir, dans l'espèce de produit auquel il la jugerait convenable ; qu'ils en acquittaient les contributions, corvées, frais et autres charges ; que les riches en profitaient ; que la manière dont ils en jouissaient ne pouvait donner à ces terrains la valeur dont ils étaient susceptibles ; qu'ils n'en tiraient aucun avantage bien réel.

Affermés, ces biens ne donneraient pas toute satisfaction.

---

1. V. à ce sujet Dareste de la Chavanne, *Histoire des classes agricoles*. V. aussi Roscher, *Traité d'Economie politique rurale*, Paris, 1888, § 81.

2. Comte d'Essuiles, *Traité des communes*, 1778.

Ne voyait-on pas, pour ceux qui l'étaient déjà, l'herbe inégalement répartie au profit des riches. Elle ne pouvait d'ailleurs être amassée qu'à la faucille, ce qui mettait les pauvres dans l'impossibilité d'en faire provision pour l'hiver.

L'application du régime de la propriété privée donnerait des résultats autrement excellents, les pauvres auraient du moins le droit de glanage.

Comme le comte d'Essuiles, Chabrol[1] aussi demanda le partage : « Si les communaux étaient partagés, dit-il, et devenaient des biens particuliers, la valeur du sol et le produit augmenteraient sans proportion, par le secours de la charrue et des engrais ; on verrait succéder des récoltes abondantes à un produit presque nul. »

Le partage fut encore réclamé par les assemblées provinciales. Ainsi celle du Rouergue et du Quercy[2], pays qui renfermaient beaucoup de terres stériles et difficilement cultivables, et qui possédaient de grandes étendues de communaux. Le rapport qui y fut lu, reflète bien les idées alors courantes sur ce sujet, « un de ceux qui occupaient le plus les économistes et les agronomes », et résume assez fidèlement les arguments qu'on employait alors contre cette institution.

On déclarait les communaux contraires aux principes de l'économie politique et au progrès de la culture. Ils sont et ne sauraient qu'être victimes d'abus sans nombre : « des paysans entreprenants en usurpent des portions considérables dont la taille et la rente restent à la totalité des habitants. De là une infinité de procès et un cri général pour demander le partage[3]. »

---

1. Chabrol, *op. cit.*
2. L. de Lavergne, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, Paris, 1864, p. 82.
3. Sémichon, *Les Réformes sous Louis XVI*, Paris, 1876.

Un rapport présenté en 1787 à l'assemblée provinciale de Rouen sollicita pour les communaux l'appropriation individuelle par le partage, au moyen duquel, disait ce rapport, « on substituera la propriété particulière qui vivifie tout à la jouissance commune qui entraîne abus, insouciance et détériorations... » Et le rapport, ne s'arrêtant pas au principe qu'il juge évident, passe en revue les différents procédés de partage.

Une grande consultation nationale s'ouvrit bientôt. Louis XVI convoqua les Etats Généraux, et l'on put connaître les doléances et les vœux des baillages et sénéchaussées.

Le maintien des communaux fut sollicité par le Tiers-Etat des baillages de Metz, Troyes, Nîmes, par le clergé de Metz, la noblesse de Cambrai, le clergé de Saumur, celui de Troyes. La noblesse de Sens, de Provins, de Saint-Quentin, de Lyon, le clergé de Bayonne, le tiers du Cotentin demandèrent au contraire le partage.

A la vérité, on n'avait pas seulement en vue un rendement meilleur de la terre. Si le clergé de Sens, par exemple, se prononce pour le partage, c'est à raison de l'administration vicieuse qui est une occasion de perte pour les individus et pour l'Etat. On le demande encore, comme le fait la noblesse de Lyon, pour créer une nouvelle classe de propriétaires et attacher plus de sujets à la patrie. La ville de Caen semble même uniquement préoccupée d'améliorer le sort de la classe indigente. Elle veut qu'il soit fait dans chaque communauté une distraction de biens communaux pour être affermés au profit des pauvres. Et même au cas où ces biens ne seraient pas susceptibles de division, ils devraient rester la propriété des pauvres.

La Révolution adopta le partage, qui fut vite abandonné;

mais cet abandon, aux yeux de certains, ne doit pas être définitif.

*La question du partage au Parlement au cours du XIX*e *siècle.* — De nombreuses tentatives se sont produites dans le but de faire revivre la législation révolutionnaire.

Dès le 19 frimaire an VI, Delpierre remit le partage en question. Chargé par le Conseil des Cinq-Cents de faire un rapport sur la loi du 10 juin 1793, il en profita pour attaquer les communaux, ces « propriétés bâtardes dont l'existence, disait-il, ne se concilie plus avec le régime politique, avec la tranquillité des communes et la prospérité de l'agriculture. » Il présentait le partage comme la panacée infaillible pour guérir tous les maux imaginables, amener en même temps l'amélioration de l'agriculture, la diminution de l'impôt, l'extinction de la mendicité, la sûreté de l'Etat, la moralisation du peuple : « La propriété, disait-il, est le lien qui unit les citoyens entre eux et les attache à la patrie..... Faites refluer aux champs les êtres flétris par la misère, la possession de la plus chétive chaumière les rendra plus heureux que le séjour du plus magnifique hôpital; une seule charrue prévient plus de délits qu'un escadron de gendarmes. » Le rapport concluait à ce que le partage, de facultatif qu'il était sous la loi de 1793, devînt obligatoire, à ce qu'il fut opéré, non par tête, mais par ménage et par famille, pour éviter le morcellement. Cambacérès présenta à ce propos un amendement. Il demandait « qu'au lieu d'appeler, par le partage, les pauvres des campagnes à récolter quelques bottes de mauvais foin sur la parcelle du communal qui tomberait dans son lot, on appliquât ces biens soit à l'utilité générale, soit au soulagement de la classe indigente dans les communes. » On n'obtint qu'à

grand'peine, dans un vote de principe, que le partage restât facultatif. Mais la commission à laquelle on confia l'établissement du projet ne déposa jamais son rapport.

La proposition fut reprise lors de la discussion du projet de loi qui devait devenir la loi administrative de 1837. La Chambre des députés en adopta le principe. Elle avait, sous forme d'amendement, voté l'article suivant : « Lorsque le conseil municipal aura jugé qu'il est de l'intérêt de la commune d'opérer le partage des fonds de toute nature, terres vaines, vagues et autres qui sont possédées en commun... le préfet ordonnera une enquête ; il exprimera son vœu sur le mode et les conditions du partage, et sa délibération ne pourra être mise en exécution que sur l'avis conforme des conseils de département, d'arrondissement, et après l'approbation par ordonnance royale délibérée en Conseil d'Etat. » A la demande du gouvernement, l'amendement fut repoussé à la Chambre des Pairs.

En 1848, sous la Constituante, M. de Champvaus demanda le rétablissement de la faculté de partage gratuit telle qu'elle était donnée par la loi du 10 juin 1793. Cette proposition ne fut pas plus heureuse que la précédente.

La commission nommée par le Corps législatif à l'effet d'examiner le projet qui est devenu la loi du 28 juillet 1860 sur la mise en valeur des biens communaux, proposa également le partage à titre d'amendement. Mais sa proposition ne fut pas acceptée par le Conseil d'Etat. Elle était ainsi conçue :

Article 1er. — Lorsqu'il n'y a pas de meilleur moyen de mise en valeur, le partage peut être ordonné sur la demande des intéressés.

Article 2. — Les lots appartiennent en propre au chef de famille.

Vœux des conseils généraux relatifs au partage. — Ce mouvement d'opinion en faveur du partage se traduisit autrement que sous forme de projets ou de propositions de loi. Des pétitions furent envoyées aux Chambres et les conseils généraux firent entendre les mêmes plaintes, formulèrent les mêmes vœux.

On les consulta sur les améliorations à apporter aux biens communaux à différentes reprises, en 1834, en 1843 et en 1848. A cette occasion, et aussi, spontanément, entre 1848 et 1852, un certain nombre d'entre eux se prononcèrent pour le partage en propriété, d'autres pour l'aliénation. Mais ces derniers n'avaient généralement en vue que des aliénations partielles destinées à faciliter la mise en valeur.

Voici comment, en 1853, s'exprimait, au sein du conseil général de la Creuse, le rapporteur d'un vœu relatif aux communaux : « Personne ne conteste la nécessité de modifier profondément l'état actuel des choses... Considérant... que quelles que puissent êtres les dispositions de toute loi qui sera promulguée, elles seront préférables à ce qui existe actuellement, le conseil renouvelle le vœu émis :

« 1° Partage moitié au prorata de la contribution foncière, moitié par feu et par famille ;

« 2° Faculté, dans le cas où les communes auraient un besoin d'une importance exceptionnelle : *a*) de vendre pour la satisfaction de leurs besoins une portion des communaux qui ne peut excéder un cinquième ; *b*) de soumettre à une redevance annuelle qui ne peut excéder vingt ans. »

A la session de 1857, le conseil général de la Haute-Vienne exprima le vœu suivant :

« 1° Qu'une loi nouvelle ordonne immédiatement le par-

tage en nature de tous les biens composant le domaine communal des sections ou villages ;

« 2° Que cette loi reconnaisse et proclame le droit distinct et exclusif des sections de commune. »

Enfin, en 1862, le conseil général de la Creuse renouvela son vœu de 1853.

En 1863 et 1864, les conseils généraux furent à nouveau consultés sur les opérations qu'il conviendrait de pratiquer dans les différents départements dans le même but de tirer le meilleur parti des communaux.

Le conseil général de la Haute-Vienne se prononça pour le partage gratuit entre les habitants des villages ; le Cantal pour le partage gratuit ou à vil prix sur la demande ou le consentement de la majorité ; la Creuse et la Corrèze demandèrent le partage entre les habitants des sections moyennant un prix réduit dont profiteraient les communes. Le Puy-de-Dôme proposa, suivant la valeur des biens, la conversion en bois ou la location au profit des sections.

Les auteurs et le partage. — La voix des auteurs s'élève aussi haute, aussi persistante que celle des conseils généraux.

M. Le Gentil[1] voudrait un partage, dont seraient exclus les bois, forêts, mines, minières, carrières, maisons et autres édifices. Il serait fait autant de lots qu'il y a de feux, sans distinction de sexe, mariage, état de célibat ou de viduité. Ces portions de communal seraient incessibles, inaliénables, indivisibles ; les fruits seuls pourraient constituer le gage des créanciers. Elles seraient transmissibles héréditairement en ligne directe aux seuls descendants.

---

1. Le Gentil, *Traité historique, théorique et pratique de la législation des portions communales ou ménagères*, Paris, 1854.

Cette proposition est évidemment inspirée par le souvenir de la loi de 1793 et de la législation des parts de marais.

M. Freyssinaud [1] demande le partage parce que les communaux ne sont pas une garantie contre le paupérisme et la misère, seule considération pour laquelle il aurait passé condamnation. La preuve en est dans la condition même des populations, dans les pays où il existe des propriétés communales. On trouve, là comme ailleurs, et peut-être plus qu'ailleurs, des pauvres et des malheureux. Le partage des communaux, en appelant un plus grand nombre d'individus à la condition de propriétaires, aurait pour conséquence inévitable de diminuer le nombre des pauvres, c'est-à-dire de ceux qui ne possèdent rien de la propriété privée. Il voit donc dans le partage de très sérieux avantages, entre autres celui de substituer l'intérêt privé à l'inertie de la jouissance en commun et d'empêcher l'invasion des villes et l'émigration des campagnes.

M. de Croos [2] constate : « Il est de principe incontestable que l'agriculture est la grande source de richesse de notre pays. Alors pourquoi laisser des friches et des marais ? Il faut produire beaucoup et pour cela changer l'économie de tous les fonds communaux indistinctement. »

C'est pourquoi le partage lui paraît être la mesure la plus favorable, la plus avantageuse, la plus naturelle, la plus moralisatrice. Grâce au partage, on attachera, pense-t-il, les villageois au sol, à cette terre qui manque trop souvent de bras.

Ecoutons maintenant M. Berthélemy [3]. Il examine les rai-

1. Freyssinaud, *op. cit.*

2. P. de Croos, *Code rural*, *Régime du sol*, *Régime des eaux*, *Police rurale*, 3e édition, revue et mise au courant par M. Alphonse Boulé, Paris, A. Pedone, 1900.

3. M. Berthélemy, *Droit administratif*, t. I, p. 295.

sons qui ont été données à la Chambre des pairs en 1835 et à la Chambre des députés en 1873, pour faire écarter la proposition de partage.

On a donné deux raisons. A son avis, il y en a une bonne et une mauvaise : « La bonne raison, c'est l'intérêt qu'il y a à retenir les paysans dans les campagnes ; la mauvaise raison c'est la protection de la classe rurale contre la misère. Si la jouissance en commun, si improductive, si contraire aux règles élémentaires de l'économie politique, est employée comme un moyen d'assistance, on peut faire observer qu'elle est un mauvais moyen. Il serait plus profitable à tous que la productivité des terrains vagues fût assurée, fut-ce à l'avantage de quelques-uns. Le collectivisme agraire ne peut créer que l'égalité dans la pauvreté. »

Nous nous arrêterons là. Trop d'auteurs ont écrit sur le partage et s'en sont montrés partisans pour que nous songions à exposer ici leurs raisons et leurs méthodes.

En résumé, on observe que le rendement de la propriété communale et des pâturages en particulier est notoirement inférieur à celui de la propriété privée. Cet état de choses, qui porte atteinte à l'agriculture, semble inhérent au régime de l'indivision. On en conclut donc qu'il faut, de toute nécessité — si le but qu'on se propose est l'accroissement de la richesse — s'empresser de livrer les communaux à l'appropriation individuelle.

§ 3. — Examen de la question.

Est-il équitable de charger la propriété communale de tous les maux ?

Si elle est vraiment, comme on le dit, une cause de dimi-

nution de la valeur foncière du sol, il convient de pouvoir affirmer d'une façon plus précise dans quelle proportion la richesse sociale se trouve entamée. L'affirmation de la critique est très générale et trop absolue pour n'être pas contrôlée.

Nous porterons notre examen sur les différentes natures de biens communaux.

Propriétés boisées. — La superficie des taillis et futaies, d'après l'enquête de 1892, se décompose comme il suit :[1]

Bois non soumis au régime forestier : taillis, 170.153 hectares ; futaies, 127.599 hectares ; total des bois non soumis au régime forestier : 297.752 hectares.

Bois soumis au régime forestier : taillis, 1.273.633 hectares ; futaies, 573.942 hectares ; total des bois soumis au régime forestier : 1.847.575 hectares.

Une constatation s'impose dès à présent, c'est la quantité proportionnellement considérable des bois communaux et particulièrement des bois soumis au régime forestier.

C'est une garantie sérieuse que l'exploitation des bois est faite avec l'emploi des procédés les meilleurs et telle,

1. Les chiffres donnés pour les propriétés boisées comprennent les propriétés des établissements publics, en même temps que celles des communes et sections. Les propriétés des établissements publics sont relativement une quantité négligeable. Il n'y a aucune raison, en tout cas, pour que le chiffre qui s'applique aux établissements publics dans les totaux que nous examinons, change les proportions établies. D'ailleurs voici le calcul de l'étendue de chacune de ces propriétés l'une par rapport à l'autre. Les forêts possédées par les départements, communes, sections de commune, établissements publics représentent les 22,94 °/₀ de la totalité des propriétés boisées. Sur ce chiffre, les communes et sections en possèdent les 22, 57 °/₀ ; les départements les 0,03 °/₀ ; les établissements publics les 0,34 °/₀. On voit quelle est la prépondérance des forêts communales dans les chiffres envisagés.

en somme, que les particuliers ne sauraient faire mieux, du moins au point de vue de la méthode.

Quant aux résultats, voici quel est le rendement brut comparé des bois communaux, en distinguant les bois soumis au régime forestier et ceux qui ne le sont pas, les taillis et les futaies.

Parmi les bois non soumis au régime forestier, les taillis simples comptent pour 127.571 hectares.

Les taillis sous futaies, pour 42.582 hectares.

La futaie feuillue compte pour 26.999 hectares.

La futaie résineuse, pour 100.600 hectares.

Parmi les bois soumis au régime forestier, les taillis simples comptent pour 272.045 hectares.

Les taillis sous futaie, pour 983.240 hectares.

Les taillis en conversion, pour 18.348 hectares.

Les futaies (sans distinction), pour 573.942 hectares [1].

Le rendement de ces différentes catégories est le suivant :

Bois non soumis au régime forestier :

Taillis simple	243.976	m. c.
Taillis sous futaie	99.492	—
TOTAL	343.468	—
Futaie feuillue	49.643	—
Futaie résineuse	286.664	—
TOTAL	336.307	—

Total du rendement pour les bois non soumis au régime forestier : 679.775 mètres cubes.

1. Ces chiffres nous sont fournis par la statistique de 1892.

Bois soumis au régime forestier :

Taillis simple	339.778	m. c.
Taillis sous futaie	3.368.782	—
Taillis en conversion	30.158	—
TOTAL	3.738.718	—
Futaie (sans distinction) ...	1.054.491	—
Total du rendement pour les bois soumis au régime forestier	4.793.209	—

Total général de la production ligneuse : 5.472.984 mètres cubes [1].

L'enquête de 1892 nous fournit le tableau comparatif suivant avec l'enquête de 1882 :

Superficie des taillis et futaies en hectares.

Départements, communes, établissements publics :

1882 :	2.219.958	hectares
1892 :	2.215.382	hectares
D'où une diminution de .	4.576	hectares

La propriété boisée passe de 24.10 % en 1882 à 23.27 % en 1892 : d'où une diminution de 0.83 %.

Pour la production annuelle :

En 1882 ..	5.155.830	m. c.
En 1892 ..	5.472.984	—
D'où une augmentation de	317.154	—

Proportionnellement la propriété des collectivités énumérées représentait :

1. Enquête de 1892.

En 1882 : 20.40 % de la production totale des propriétés boisées en France.

En 1892, elle ne représente plus que 19.81 %.

D'où une diminution de 0.59 %.

Pendant cet intervalle de 10 ans, le rendement des bois et forêts a été en sérieuse augmentation partout. La propriété communale a suivi le mouvement, puisque sa superficie diminuant, son rendement a considérablement augmenté tout de même.

Si le produit des biens communaux représente une proportion de la production totale moindre qu'auparavant, cela doit uniquement incomber sans doute à la diminution de la superficie.

Comparaison détaillée :

Superficie des taillis.

Bois non soumis au régime forestier.

Taillis simple :	1882	119.346 hect.
	1892	127.571 —
Taillis sous futaie :	1882	35.343 —
	1892	42.582 —

La superficie du taillis simple est en augmentation de 8.225 hectares.

Celle du taillis sous futaie en augmentation de 7.239 hect.

Bois soumis au régime forestier.

Taillis simple :	1882	317.921 hect.
	1892	272.045 —
Taillis sous futaie :	1882	942.682 —
	1892	983.240 —
Taillis en conversion :	1882	17.927 —
	1892	18.348 —

La superficie du taillis simple est en diminution de 45.876 hectares.

Celle du taillis sous futaie en augmentation de 40.558 hectares.

Le taillis en conversion en augmentation de 421 hectares.

On constate au total que la superficie des taillis a augmenté de 10.567 hectares.

Production des taillis.

Bois non soumis au régime forestier.

Taillis simple :	1882	207.799	m. cubes.
	1892	243.976	—
Taillis sous futaie :	1882	76.711	m. cubes.
	1892	99.492	—

La production du taillis simple a augmenté de 36.177 mètres cubes.

Celle du taillis sous futaie de 22.781 mètres cubes.

Bois soumis au régime forestier.

Taillis simple :	1882	352.457	m. cubes.
	1892	339.778	—
Taillis sous futaie :	1882	3.370.070	—
	1892	3.368.782	—
Taillis en conversion :	1882	31.244	—
	1892	30.158	—

La production du taillis simple a diminué de 12.679 mètres cubes.

Celle du taillis sous futaie de 1.288 mètres cubles ; celle enfin du taillis en conversion de 1.086 mètres cubes.

En définitive, les taillis de toute nature ont donné, en 1892, une production supérieure de 43.905 mètres cubes à celle de 1882.

A une augmentation de superficie correspond donc, pour les taillis, une augmentation de rendement. A noter que les taillis non soumis au régime forestier sont la cause de ce mouvement. Ils comptent 58.958 mètres cubes d'augmentation sur la production de 1882 pour 15.464 hectares en plus. Ce qui fait 3 mètres cubes 86 par hectare, proportion supérieure à la moyenne.

Superficie des futaies.

Bois non soumis au régime forestier.

Futaie feuillue :	1882	25.328 hect.
	1892	26.999 —
Futaie résineuse :	1882	73.806 —
	1892	100.600 —

La futaie feuillue compte 1.671 hect. de plus qu'en 1882. La futaie résineuse 26.794 hectares.

Bois soumis au régime forestier.

Futaie mélangée :	1882	614.329 hect.
	1892	573.942 —

C'est une diminution de 40.387 hectares.

Au total, la futaie a diminué de 11.922 hectares.

Production des futaies.

Bois non soumis au régime forestier.

Futaie feuillue :	1882	42.874 m. cubes.
	1892	49.643 —
Futaie résineuse :	1882	193.448 m. cubes.
	1892	286.664 —

La production de la futaie feuillue a augmenté de 6.769 mètres cubes ; celle de la futaie résineuse de 93.216 mètres cubes.

Bois soumis au régime forestier.

Futaie mélangée :	1882	841.227 m. cubes.
	1892	1.054.491 —

D'où une augmentation de 213.264 mètres cubes.

L'augmentation est franche, surtout pour les futaies du régime forestier, dont la superficie est cependant en diminution sensible ; cette dernière se trouve en effet amoindrie de 11.922 hectares, tandis que le rendement s'est élevé de 313.249 mètres cubes.

Il paraît donc démontré que les propriétés boisées doivent être mises hors de cause.

Il y a dans l'ensemble une augmentation de production marquée, puisque les taillis et futaies appartenant aux départements, communes, sections, établissements publics, ont diminué de 1.355 hectares et que la production a augmenté de 372.207 mètres cubes [1].

Mais il ne suffit pas de comparer la production communale avec elle-même, il faut aussi et surtout la comparer avec celle des forêts de l'Etat et des particuliers.

Les particuliers possèdent une superficie boisée représentant 65,29 % des forêts, et dont la production annuelle est de 19.394.519 mètres cubes, soit 70,35 % de la production ligneuse totale de la France.

L'Etat possède 1.089.096 hectares de superficie boisée, soit 11,44 % des forêts. Leur production annuelle est de 5.472.984 mètres cubes, c'est-à-dire 19,81 % de la production totale.

1. Ou, si l'on comprend dans la superficie les périmètres, dunes et le littoral, non susceptibles de production, les chiffres sont les suivants : 1882, 2.219.958 hect.; 1892, 2.215.382 hect. D'où une diminution de 4.576 hect., la production passe de (1882) 5.155.830 m. cubes à (1892) 5.472.984 m. cubes, soit 317.154 m. cubes d'augmentation.

Les communes, sections, départements, établissements publics, possèdent 2.215.382 hectares de forêts, soit 23,27 %.

La production annuelle de ces forêts est de 2.719.805 mètres cubes, soit 9,84 % de la production totale.

Production moyenne par hectare.

Un hectare de forêts appartenant aux particuliers produit 3 mètres cubes 126.

Un hectare de forêts appartenant à l'Etat produit 2 mètres cubes 500.

Un hectare de forêts appartenant aux départements, communes, etc., produit 2 mètres cubes 470.

Si l'on fait abstraction des surfaces improductives, le rendement moyen par hectare est le suivant :

Forêts domaniales : production ligneuse, 3.046 mètres cubes : — valeur, 29 fr. 29.

Forêts communales, sectionales, etc. : production ligneuse, 2.594 mètres cubes ; — valeur, 17 fr. 89.

Les produits accessoires des forêts soumises au régime forestier, tels que herbes, souches, feuilles, glandées, viennent en supplément. On les a évalués pour les forêts domaniales à 0 fr. 40 par hectare, et à 0 fr. 50 pour les forêts communales, chiffres auxquels on s'était arrêté lors de l'établissement de la statistique de 1876.

On obtient ainsi pour ces produits .

Forêts domaniales, 2.806.534 francs.

Forêts communales, 3.707.043 francs.

Le rendement réel moyen est donc :

Pour les forêts domaniales, de 38 fr. 83 par hectare.

Pour les forêts communales, de 29 fr. 36 par hectare.

La supériorité des forêts domaniales est bien marquée.

Les produits qu'elles fournissent sont à la fois plus considérables et de meilleure qualité.

La production des bois communaux est inférieure à celle des forêts de l'Etat. Mais il faut tenir compte de la fertilité naturelle des sols boisés.

Les propriétés foncières qui n'ont pas été attribuées aux communes comme terres vaines et vagues sont le fruit de concessions seigneuriales. Les seigneurs ne se sont très certainement pas dépouillés de leurs meilleures terres. La propriété communale porte sans doute — tout le fait croire — sur les terres les moins riches. D'ailleurs, le rendement des forêts appartenant aux communes tend à s'accroître.

En serait-il autrement qu'il n'y aurait point lieu de désespérer d'une telle propriété. On doit pouvoir, les causes du mal étant connues, en trouver le remède, car la méthode d'exploitation des bois n'est pas suspecte en ce qui concerne ceux soumis au régime forestier. Et quant aux autres, leurs produits ne sont pas sensiblement moindres que ceux des bois exploités par l'administration forestière.

Il faut donc que la critique épargne les bois communaux. Vaudra-t-elle pour les autres natures de biens ?

Tourbières. — Voyons les tourbières. Les procédés d'exploitation en sont déterminés par la loi ; l'extraction des produits se fait sous la direction d'un ingénieur des mines.

L'intervention des municipalités ou des habitants n'a pas lieu de se produire. Il faut renoncer à tout reproche.

Parts de marais. — Elles sont possédées privativement. Elles ont tous les avantages de la propriété privée,

puisque non seulement elles sont attribuées aux familles à titre viager, mais aussi héréditairement.

Biens amodiés et allotis. — Il faut excepter encore les communaux amodiés et ceux qui sont donnés aux habitants par voie d'allotissement. Que pourrait-on leur reprocher ? Ils permettent peut-être à l'alloti, au moment où son lot va faire retour à la commune, de s'écarter des règles d'une bonne administration.

D'abord, cela ne vise qu'un cas et ne peut occasionner qu'une diminution de rendement rare et minime.

C'est d'ailleurs un inconvénient commun à l'allotissement et à l'amodiation, et l'amodiation est un des modes d'exploitation les plus habituels de la propriété privée.

Le cahier des charges peut prévoir les conditions dans lesquelles l'alloti devra abandonner son lot et lui imposer des obligations avantageuses pour la culture.

Les communes sont d'autant plus libres pour le faire, qu'en concédant un lot à l'habitant elles lui font une offre gratuite.

Terrains en montagne. — Il faut également faire des réserves pour les terrains en montagne.

Leur exploitation n'est sans doute pas exempte d'erreurs et il n'est pas douteux que, même en dehors des cas prévus par la loi de 1882, on doive envisager à cet égard la réalisation de sérieux progrès.

Mais il ne paraît pas possible de soustraire les terrains en montagne à leur destination actuelle. Il y a des lois de la nature que l'homme est bien obligé de respecter.

M. Cauchy [1] donne à ce propos des explications fort

1. Eugène Cauchy, *De la propriété communale*, 1848, p. 135.

justes qu'il n'est pas inutile de connaître : « On ne pourra jamais faire, dit-il, que le pacage des bestiaux ne soit pas l'industrie des montagnes comme le labourage est celui des plaines. Or, de même que la délimitation des terres est presque en tous lieux un besoin de leur mise en culture, l'industrie pastorale, au contraire, s'accommode beaucoup mieux d'une certaine communauté de dépaissance. De là la nécessité de laisser en jouissance commune les vastes pâturages qui s'étendent sur les croupes des Alpes, des Pyrénées, du Puy-de-Dôme. »

On peut donc, pour les terrains en montagne, solliciter l'intervention législative. La loi du 4 avril 1882 a déjà réglementé partiellement les pâturages en montagne. Leur amélioration foncière, très désirable, peut nécessiter des précautions nouvelles qui en accroîtraient la valeur.

D'ores et déjà, nous tenons pour assuré que le partage leur serait préjudiciable.

Le partage n'est donc une nécessité ni pour les biens donnés en allotissements ou amodiés, ni pour les parts de marais, les tourbières, les forêts, les terrains en montagne.

Portion des biens communaux soustraite à la critique. — Précisons donc la portée de la question en faisant connaître, autant que possible, quelle proportion de la propriété communale peut, à l'abri des critiques, demeurer en jouissance commune.

La superficie totale du territoire agricole appartenant aux communes et sections de commune est de 4.431.328 hectares.

Les propriétés boisées figurent dans ce chiffre pour 2.148.948 hectares, formant ainsi à eux seuls la moitié du patrimoine communal.

L'allotissement et l'amodiation sont des pratiques qui sont assez en usage.

Ils portent le plus souvent sur les terres labourables, les vignes, les jardins, les prés naturels, herbages et vergers.

Les terres labourables des communes ont une contenance de .... 260.581 hect.

Les vignes .... 6.337 —

Les jardins .... 10.945 —

Les prés naturels, herbages et vergers .. 555.846 —

Il est vrai que certains biens figurant dans ce tableau comme prés naturels sont soumis à la jouissance pastorale. Ceux qui sont situés dans les Alpes, les Pyrénées, le Massif Central, sont très probablement dans ce cas.

On peut évaluer que l'étendue des prés, herbages et vergers amodiés ou allotis se trouve de ce fait réduite de 295.000 hectares environ.

Mais, au total, près de 2.700.000 hectares de biens communaux sont dans le cas d'être épargnés.

Il serait difficile d'évaluer, même d'une façon approximative, l'étendue des pâturages en montagne.

Le tableau suivant pourrait cependant en donner une idée:

	Prés naturels	Terres non cultivées	Total	
Les Basses-Alpes ont ..	49.548	71.418	120.966	hect.
Les Hautes-Alpes	42.234	127.752	169.996	—
La Corse	9.406	63.300	72.706	—
L'Isère	34.945	42.260	77.205	—
Les Basses-Pyrénées ..	8.696	89.405	98.101	—
Les Hautes-Pyrénées ..	14.588	68.248	82.836	—
Les Pyrénées-Orientales	7.211	42.885	50.096	—
La Savoie	45.001	71.994	116.995	—
La Haute-Savoie	17.316	25.330	42.646	—
Les Alpes-Maritimes ...	14.223	74.302	88.525	—

L'Ariège	8.841	35.554	44.395	hect.
L'Aude	2.624	67.603	70.227	—
Le Jura	9.239	32.210	41.449	—
La Lozère	16.360	44.281	60.641	—
Le Puy-de-Dôme	15.531	23.329	38.860	—

Ainsi, rien qu'en pâturage et en terres incultes, les quinze départements montagneux de la France possèdent à eux seuls 1.175.634 hectares.

On peut se rendre compte, par l'examen de la carte physique de la France, de l'étendue des montagnes dans ces départements, et de ce fait qu'une notable partie des terrains communaux constitue dans ces régions ce qu'on appelle à proprement parler des terrains en montagne, c'est-à-dire des terres pour lesquelles la dépaissance commune est le mode naturel d'exploitation.

Nous n'insisterons ni sur les tourbières, ni sur les mines, minières, carrières, dont nous ne connaissons d'ailleurs pas la consistance exacte.

Une remarque générale s'impose en ce qui concerne les terres indiquées dans la statistique comme non cultivées. Il ne faut pas croire que ce sont toutes des terres soustraites par négligence à la culture. Il en est qui sont improductives par nature. La statistique de 1877 paraît en avoir indiqué la quantité, qui serait de 637.100 hectares sur 1.448.671 hectares de terres non cultivées [1].

1. Si l'on examine la statistique des biens par nature de propriétaires on constate que les particuliers ont 87.90 °/₀ des propriétés, les communes 8.70 °/₀, l'Etat 2.42 °/₀. Mais ces proportions se trouvent profondément modifiées si l'on examine la répartition des terres cultivées et non cultivées. Pour la propriété non cultivée la proportion pour les particuliers s'abaisse à 73.97 °/₀, pour l'Etat à 1.67 °/₀. La proportion pour les communes s'élève au contraire à 23 27 °/₀. La cause en est vraisemblablement dans l'origine des biens communaux. Les communes, comme nous l'avons déjà constaté, se sont vues dotées d'une grande quantité de terres improductives par nature.

Faisant donc la part de la critique, on doit reconnaître qu'il est désirable de voir s'améliorer les terres en montagne ; que les bois pourraient donner des produits de meilleure qualité ; que 1/6 ou 1/7 des biens communaux n'offre qu'un rendement inférieur à celui qu'il aurait entre les mains des particuliers.

Certes, les quelques milliers d'hectares que comprend ce 1/6 ou ce 1/7 de la propriété communale sont mal exploités; et, à n'envisager que l'intérêt de l'agriculture, l'hésitation ne serait pas permise. La propriété communale devrait être sacrifiée.

Mais d'autres intérêts ne sont-ils pas en cause ? Le sacrifice de la propriété communale n'atteindrait-il pas les populations, que nous avons vues si ardentes sous l'ancien Régime pour la possession de ces biens qui sont leurs biens?

Il convient d'autant mieux de s'en inquiéter que les sociétés modernes sont très interventionnistes et ont une tendance manifeste à orienter les institutions vers un but, l'utilité sociale et au mieux de l'intérêt des habitants.

Ce n'est pas ici le lieu d'apprécier cette tendance, il nous suffit de la constater pour y conformer notre manière de faire.

CHAPITRE IV

Les avantages de la jouissance communale pour les populations rurales.

Il est nécessaire, nous venons de le dire, de se préoccuper de savoir ce que sont les communaux par rapport aux populations, s'ils comptent dans leur vie, ce qu'ils sont dans leurs habitudes et la part qui leur revient dans l'aisance des populations rurales.

On ne trouvera sans doute pas inutile de chercher des points de comparaison à d'autres époques et sous d'autres climats. On juge mieux et moins difficilement les institutions étrangères. La distance est, comme le temps, féconde en enseignements.

§ 1. — Le rôle des communaux à l'étranger.

Autrefois, les communaux avaient une utilité de premier ordre. Nous l'avons expliqué. Cette utilité est encore vitale pour les états sociaux peu avancés.

Dans la *Turquie d'Europe*, une grande partie de la propriété est grevée d'une obligation morale d'assistance au profit des nécessiteux.

On y trouve quantité de terres incultes et vagues sans propriétaires et que les populations peuvent exploiter à leur gré sans aucune redevance [1].

---

1. Le Play, *Les ouvriers européens*, II, VI, 13.

Il y a dans les pays Jougo-Slaves, Bosnie, Herzégovine, Slavonie, Croatie, Bulgarie et Serbie, un curieux mode de propriété collective, qui tend malheureusement à disparaître sous l'influence de la civilisation occidentale. C'est l'institution de la Zadruga[1].

La Zadruga est formée de l'ensemble de plusieurs personnes majeures, seules ou avec leurs descendants et vivant en communauté, sous l'autorité absolue d'un chef qui fixe à chacun sa tâche quotidienne. Mais nul n'est obligé de rester en communauté ; tout majeur peut réclamer sa part de biens. A ses moments de loisir, chacun peut se constituer un pécule personnel.

Le partage a lieu par tête entre tous les membres mâles qui sont considérés comme copropriétaires.

Mais l'essor des Zadrugas est arrêté. Dans certains pays la création en est suspendue ; dans d'autres, le partage est favorisé.

Voyons maintenant des institutions qui couvrent des pays entiers comme à Java et en Russie.

A *Java* la terre appartient le plus souvent à la commune, bien que dans certains villages la propriété privée existe à côté d'elle.

La répartition des sawahs se fait par famille.

Les terres vagues et les forêts encore si étendues permettent aux habitants d'y couper du bois et d'envoyer paître leurs bestiaux.

Java est la colonie d'exploitation la plus prospère. La population s'y accroît rapidement sans que le paupérisme y apparaisse.

---

1. M. Ernest Passez, *Les portions ménagères et communales en France et à l'étranger* (*Revue générale d'administration*, année 1888).

En *Russie*, c'est la commune qui est propriétaire d'une très grande partie du sol.

Autrefois, la terre cultivée en commun était répartie entre les habitants.

Aujourd'hui, les pratiques culturales ont changé. La commune procède par allotissements. A des époques plus ou moins rapprochées suivant les pays, tous les 3, 6 ou 15 ans, les terres sont divisées en lots et partagées entre gens mariés. La famille possède la maison et le terrain sur lequel elle est bâtie : et cette propriété est héréditairement transmise. Il n'en est pas de même pour la propriété communale allotie, qui, à l'extinction de la famille, revient à son véritable propriétaire, la commune.

Des inégalités et des abus se sont produits sous ce régime. Des exploiteurs qu'on nomme « mangeurs de mirs » se font attribuer, grâce à de certaines largesses et à des distributions d'eau-de-vie, de plus grandes parts lors de l'allotissement.

Malgré cela, l'institution du *mir* a la plus heureuse influence sur le sort des populations. Grâce à elle, on évite le paupérisme ; et des ouvriers qui, sans elle, vivraient misérablement, ont chacun de quoi subsister.

Sans doute, la terre pourrait donner une production plus abondante ; la faute n'en est pas au régime, mais au défaut d'énergie et d'instruction du paysan russe et à l'état arriéré de l'économie rurale du pays.

Aussi conçoit-on facilement l'attachement profond de la classe rurale au mir. Dans le domaine de Péterhof, le propriétaire voulut introduire le régime agricole de la France. Il divisa ses terres en exploitations distinctes, qu'il attribua à ses différents serfs. Il construisit aussi à ses frais des maisons d'habitation dont il gratifia chaque famille. Mais

à peine l'abolition de l'esclavage était-elle prononcée que, spontanément, les paysans reconstituèrent la communauté primitive et reconstruisirent leurs maisons sur leur ancien emplacement.

Nous n'avons vu jusqu'ici que des institutions trahissant une civilisation moins avancée que la nôtre, appartenant à des sociétés où le principe individualiste n'a pas pénétré ou n'est pas aussi étendu et aussi universel que dans les pays occidentaux.

Les adversaires de la propriété communale savent bien que le communal est une institution qui convient à une civilisation de caractère primitif ; mais, dans leur esprit, elle ne saurait convenir aux pays occidentaux.

Cherchons donc ailleurs nos exemples.

En *Espagne*, les ouvriers agriculteurs, au lieu d'être groupés comme en Angleterre près d'une grande propriété, sont ordinairement réunis en communes puissamment organisées qui possèdent des biens d'une étendue considérable sous le régime de l'indivision. Ces biens leur assurent un moyen d'entretenir leurs bestiaux et protègent les populations contre l'imprévoyance.

« C'est ordinairement de la commune que les ouvriers en Espagne reçoivent le patronage qui, dans la plus grande partie de l'Europe, est exercé par les grands propriétaires. »[1]

Le Play nous a donné la monographie d'une commune où la tutelle est toute paternelle. Cette commune fournit à ses habitants le bois d'œuvre suivant les besoins de l'habitation, le bois de chauffage, donne le droit d'envoyer au pâturage tous les bestiaux et de récolter la litière. Les

1. Le Play, *Les ouvriers européens*, IV, V, 7.

habitants peuvent donc gratuitement nourrir leur bétail, faire à leurs maisons les réparations d'entretien, récolter la litière et se préparer du fumier.

Quelque intéressant que soit cet exemple, les *allmenden* de la Suisse, mis en valeur par des procédés tout modernes, nous semblent d'un plus utile enseignement. Ils sont importants et étendus.

En *Suisse*, le domaine communal est divisé en trois parties, la forêt, les pâtis et les terres labourables. L'exploitation communale est par le fait complète et permet à ceux qui participent à la jouissance des biens des communes de trouver de quoi satisfaire aux premiers besoins de la vie.

Ils reçoivent, en effet, de la tourbe ou du bois de chauffage pour leur hiver en même temps qu'une certaine étendue de terres labourables et, l'été, ils ont droit au pâturage.

La culture y est pratiquée selon des règles précises qui permettent d'obtenir un rendement tel que les propriétés privées n'en donnent pas de meilleur.

Le droit à la jouissance communale est héréditaire. Il n'est reconnu qu'aux familles qui, de temps immémorial, ont joui des privilèges communaux.

Voici, en résumé, les opérations pratiquées pour les bois au village de Schaddorf, en 1865.

La population de ce village est répartie en trois catégories ou clans.

Ceux qui font partie du premier clan, les bourgeois, qui ont eu pendant toute l'année feu et lumière, qui chauffent un four et possèdent des propriétés, peuvent abattre six grands sapins.

Ceux du deuxième clan, à qui il manque des propriétés, mais qui ont feu et lumière et possèdent un four, ont droit à quatre sapins.

Dans le troisième clan, qui renferme les individus vivant seuls et n'ayant aucune propriété, on a droit à trois sapins.

Les premiers étaient au nombre de 120, les seconds étaient 30, les troisièmes 9.

Cinquante-deux d'entre eux ont en outre obtenu du bois de construction.

Ces distributions très larges, n'épargnent pas seulement la misère, elles apportent le plus souvent aussi l'aisance et donnent aux bénéficiaires les moyens de se construire une habitation convenable, confortable, hygiénique, parfois élégante.

Le pâturage ne rend pas de moindres services, quoique l'usage en soit réservé aux seuls habitants qui ont entretenu du bétail l'hiver, et que leur droit soit limité au pacage d'un nombre de bêtes égal à celui des animaux qu'ils ont nourris dans leur étable.

Les terres arables se partagent tous les dix, vingt ou trente ans, ce qui permet aux familles mises en possession de retirer un profit assez considérable et d'adopter des méthodes qui n'épuisent pas les terres.

A Glaris, canton industriel, les ouvriers obtiennent, sans rétribution aucune, un jardin potager distrait des terres communales.

La commune de Gensbach, près Bâle, compte 800 habitants et 150 familles usagères. Elle possède 8.000 morgen (2.000 hectares) de bois et 1.850 morgen (462 hectares) de terres arables. Chaque famille reçoit 16 stères de bois et un lot de terre de 2 hectares ½. Le partage se fait pour 5 ans.

Il existe en *Belgique* un type intéressant de communaux, tels que ceux qu'on trouve dans le village de Wichelm. Ce sont les *wissel meerschen* (prairies à échange). Les copro-

priétaires fauchent successivement les différents lots établis en faisant le tour de la prairie de manière à jouir à tour de rôle des terres les plus avantageuses et les plus fertiles, et à maintenir entre les ayants droit une égalité rigoureuse.

Les exemples que nous venons de citer tendent à montrer que les biens communaux, s'ils sont une forme archaïque de la propriété, et nous nous sommes attaché à en faire la démonstration, peuvent néanmoins avoir leur utilité présente.

L'universalité de la coutume suffit presque à elle seule à établir cette présomption.

Il est temps d'envisager cette question pour la France.

§ 2. — Services que le communal est susceptible de rendre en France aux habitants des campagnes.

Malgré l'excellence de la répartition de la richesse en France et bien que l'aisance dans les campagnes soit peut-être plus grande en ce pays qu'en aucun autre, on imagine aisément que les paysans puissent retirer de grands avantages de la jouissance des communaux : d'autant plus que la crise agricole a créé la gêne en bien des cas, et augmenté les misères.

I. — Situation économique de la population rurale.

Examinons la situation de la classe rurale.

C'est le petit propriétaire qui a le moins à souffrir de la crise agricole, parce qu'il ne vend qu'une partie de sa récolte, en consommant une portion notable. La dépréciation résultant de la mévente des produits n'atteint nécessairement que les produits vendus.

Les petits fermiers sont dans le même cas, tandis que les

gros fermiers, malgré une légère diminution du prix de leur fermage supportent toute la perte.

Les domestiques à gage donnent tout leur temps à leurs patrons chez qui ils couchent et par qui ils sont généralement nourris. Une longue habitude d'économie les sauve, comme d'ailleurs tous les ouvriers agricoles en général.

Et quant aux salaires, si leur histoire est, comme M. de Foville le constatait, « une triste succession de tableaux douloureux [1] », on peut dire qu'en moyenne ils semblent maintenant permettre aux travailleurs une vie assez digne. Il est heureusement passé le temps dont parlait encore M. de Foville [2] lorsqu'il disait : « Dans ce long combat du travail contre la faim qui constitue la vie du plus grand nombre des hommes, la faim en 1788 comme en 1350 était la plus forte : le travail était vaincu d'avance. »

Néanmoins les salaires ont diminué sur toute la ligne. Pour l'ouvrier non nourri, que l'enquête de 1892 prend comme type de comparaison, dans une remarque que nous reproduisons, la diminution de 18 centimes sur son salaire d'hiver représente un abaissement de salaire de 8.6 % qui n'est pas négligeable et qui correspond à l'abaissement des prix d'un certain nombre de produits agricoles. L'enquête ajoute qu'il n'en faut pas exagérer la portée, les salaires en 1892 restant toujours supérieurs à ce qu'ils étaient il y a trente ans.

Mais il faut observer aussi que le prix de la vie a augmenté depuis lors. Et si cette augmentation est moins qu'ailleurs sensible dans les campagnes, où l'on consomme une partie de ce que l'on produit, elle se fait néanmoins sentir en dehors des objets de consommation.

1.2. Cité par M. Georges d'Avenel, *Paysans et ouvriers depuis sept siècles* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 oct. 1896).

« Les journaliers sont payés à la journée. Les uns sont nourris ; les autres recoivent à la place de la nourriture un salaire plus élevé. Ils ont une habitation dans laquelle ils résident avec leur famille. Beaucoup sont propriétaires de leurs maisons. Certains ont des parcelles de terres. Mais pour ceux qui ne possèdent rien, le manque de travail régulier est souvent une cause de graves mécomptes. » — « Ce qui les sauve c'est que pour certains travaux agricoles qui doivent s'exécuter rapidement l'usage du salaire à tâche s'est maintenu. La culture de la vigne, par exemple, se fait encore généralement ainsi ; pour les fauchages, la moisson, les binages, les arrachages de betteraves, le travail se fait aussi à la tâche et les journaliers se font tous tâcherons. Ils gagnent de cette façon de grosses journées qui compensent un peu le déficit des mois d'hiver. »[1]

Mais il faut encore, pour se rendre compte des conditions d'existence de la classe rurale, comparer le salaire des campagnes avec celui des villes.

Or, ce dernier est en moyenne supérieur au salaire rural. Les familles ouvrières urbaines consomment au-delà de leur part et les familles rurales beaucoup moins que la leur[2].

Dimniution croissante de la population rurale. — Ce que nous venons de dire, permet de prévoir une tendance générale et naturelle, à un déplacement. Et cette conséquence, mieux que toute autre considération, permet d'apprécier la situation véritable de l'habitant des campagnes.

La diminution de la population rurale est un fait certain. Elle s'accuse à chaque recensement[3].

1. *Rapport du jury international de l'Exposition Universelle de 1900*, Introduction générale, t. IV, 5e partie, p. 215.

2. De Lavergne, *op. cit.* Conclusion.

3. Il s'agit dans le tableau qui va suivre de la population rurale, c'est-

Années	Population urbaine.	Population rurale.
1846........	24.42 %........	75.58 %
1851........	25.52 %........	74.48 %
1856........	27.31 %........	72.69 %
1861........	28.86 %........	71.14 %
1866........	30.46 %........	69.54 %
1872........	31.06 %........	68.94 %
1876........	32.44 %........	67.56 %
1881........	34.76 %........	65.24 %
1886........	35.95 %........	64.05 %

La population agricole suit la même marche descendante.

Elle formait, en 1876, 53 % de la population totale de la France. Elle se réduit actuellement aux 45 %, soit 17.000.000 de personnes vivant de l'agriculture [1].

On constate au total une diminution absolue de 250.369 travailleurs correspondant à une augmentation de 144.189 chefs d'exploitation et à une diminution de 394.558 auxiliaires ou salariés. L'accroissement est de 4.16 % pour les premiers : la diminution de 11.43 % pour les seconds.

C'est principalement le nombre des journaliers et domestiques de ferme, sans attache sérieuse avec le sol, qui se trouve réduit.

La diminution quoique générale, porte surtout sur le midi, où l'on compte 150.000 travailleurs de moins [2].

à-dire des habitants des villes de moins de 2.000 âmes et non de la population agricole.

1. La densité de notre population est en moyenne de 72 habitants par 100 hectares. Mais, si l'on ne tient pas compte des villes, la moyenne ne doit guère dépasser 45 habitants. Telle région comme les Basses-Alpes n'en compte que 17. La plupart en comptent de 20 à 60.

2. On constate dans le centre une diminution de 125.000 travailleurs, dans le nord de 111.000.

La tendance que nous venons de signaler ne s'explique pas seulement par l'exode vers les villes, mais encore par la diminution de la natalité.

La *diminution de la natalité* est de constatation générale dans toute la France ; mais elle sévit peut-être encore plus dans les campagnes que dans les villes. Il est probable que l'ambition joue ici un grand rôle. On veut faire profiter ses descendants de l'aisance qu'on n'a fait qu'entrevoir. Pour cela on n'a qu'un fils qui épousera une fille unique. Le nouveau ménage agira de même ; et ces six personnes n'auront qu'un descendant, c'est vrai, mais il sera riche.

Nous pensons aussi que dans ce problème complexe la crainte de la misère joue un rôle.

Quant à l'*émigration vers les villes*, elle s'explique aisément par la crise agricole qui, en diminuant, dans de notables proportions, le salaire des campagnes, a augmenté l'attrait qu'exerçait déjà celui des villes. Là paraît être la vraie, la principale cause du mouvement d'émigration.

« On cherche toujours très loin les motifs de la dépopulation rurale. Il n'en est pas d'autre que la misère[1]. » La misère y est en tout cas pour beaucoup. Une preuve en réside dans ce fait que c'est la classe agricole la moins attachée à la terre qui va diminuant.

Il serait curieux de rechercher si l'émigration vers les villes ne se trouve pas enrayée là où les communaux sont d'une grande étendue ou d'une étendue suffisante pour intéresser les populations. Nous le croyons pour notre part volontiers.

---

1. Extrait d'un article paru le 15 mai 1906 dans la *Revue* (ancienne *Revue des Revues*).

II. — Parti qu'on peut tirer des bénéfices communaux.

Qu'on se mette à la portée des petits ménages, dont les vues d'ensemble que nous venons de donner peuvent permettre de deviner, de scruter la vie quotidienne, les moyens d'existence. Suivons les paysans du commencement à la fin du jour et de l'année.

Quels avantages ne peuvent-ils pas retirer des communaux ?

De ceux-ci nous connaissons la consistance, la nature, la jouissance. Il est facile d'en déduire théoriquement les avantages et l'utilité.

Certes, il fut une époque encore assez proche où le communal était un moyen d'assistance indispensable. Qu'on nous excuse de citer à l'appui de ces dires, ces quelques lignes de M. Georges d'Avenel [2].

« Au rural qui vient au monde dénué de tous biens ou à peu près, qui ne doit compter pour vivre que sur l'effort de ses bras, la société garantissait une participation à la propriété foncière, puisqu'elle lui donnait gratis l'herbe et le bois... » — « Cette province étant toute en bois, disent au roi, en 1614, les Etats de Normandie, les meilleurs et les plus assurés revenus qu'aient les suppliants sont les usages et droits de chauffage qu'ils ont dans lesdites forêts, ce qui les aide à nourrir leur famille. » — « Dans un procès au Parlement de Paris (1628), où les défendeurs étaient un lot de campagnards riverains d'une forêt royale qui avaient loué des bestiaux à cheptel et les nourrissaient au moyen du droit de pacage, l'avocat général Salon, con-

2. M. Georges d'Avenel, *Paysans et ouvriers depuis sept siècles*, II (*Revue des Deux Mondes* du 15 octobre 1896), page 817.

cluant au nom du Parquet en faveur de ces paysans, contre l'administration forestière qui prétendait interdire cette pratique, s'écriait avec véhémence : « Cela va contre la « liberté publique ! Il n'y a ordonnance ni règlement qui « autorise cette rigueur ; au contraire, ce serait priver le « pauvre peuple de son vivre et le réduire à la mendicité ; « d'autant que, chargés de tailles et d'impôts, ils n'ont d'autre « subsistance que les pâtures, et il est raisonnable de leur « donner le moyen de subsister selon le lieu de leur « demeure. »

Examinons les principaux bénéfices communs.

Varech. — Le varech, sart ou goëmon, est utilisé comme engrais et il est à remarquer qu'il est appelé à rendre de réels services dans les pays voisins de la mer où les terres ne sont généralement pas très riches [1].

Dans diverses îles ayant appartenu à l'ancienne province de Bretagne notamment, on le fait sécher, on le brûle comme combustible et on vend comme engrais les cendres qui en proviennent [2].

Tourbe. — Les habitants reçoivent habituellement le prix de la vente des tourbes [3].

On peut aussi la leur distribuer, surtout la tourbe mousse et feuilletée [4], qu'on utilise comme litière et la tourbe

1. Le goëmon-épave ou Behin est bon comme engrais quand il a été utilisé ou mis en tas au moment où il était encore vert et imprégné d'eau de mer. Le goëmon de rocher est un engrais puissant. Dans les terres légères, à cause de ses propriétés hygrométriques, il maintient dans la couche arable une fraîcheur favorable aux plantes pendant l'été.

2. On vend aussi pour la literie les varechs qu'on a fait sécher.

3. On en fait des briquettes de tourbe (tourbe noire). On fabrique aussi du charbon de tourbe plus estimé que le charbon de bois.

4. Quand on pratique dans une tourbière une coupe verticale on trouve

ordinaire ou noire qui est un engrais excellent quand on la mélange avec le fumier en stratifiant alternativement des couches de fumier et de tourbe et en arrosant ce mélange avec le purin des étables.

Mais nous entendons surtout parler des pâturages, bois et labours.

Affouage. — L'affouage procure souvent à la famille de quoi se chauffer l'hiver ou une partie de l'hiver.

C'est pour elle une économie souvent considérable. L'affouage pourvoit à l'un des besoins les plus indispensables des habitants peu aisés, qui, sans cette distribution, se trouveraient souvent privés de combustible, ou ne pourraient s'en procurer qu'en commettant des délits dans les bois communaux. Et c'est pour ces motifs, qui ont encore leur valeur, que le droit d'affouage et les droits d'usage dans les forêts ont été concédés.

Dans certains villages de Franche-Comté, les habitants reçoivent non seulement l'affouage des forêts communales, mais encore quantité de ressources secondaires, comme les fraises, les framboises, les faînes des hêtres, précieux appoint pour certaines familles. Les ménages peu aisés ont droit au bois mort pour leur chauffage.

A Marchaux, à Chaud-Fontaine, à Châtillon-Guyotte, l'affouage peut être estimé annuellement et en moyenne à 40 francs par ménage, et les propriétaires des maisons ont tiré des futaies jusqu'à ce moment de 40 à 500 francs, selon l'importance de leurs constructions. Depuis, cette distribution n'a plus lieu seulement au profit des propriétaires,

---

à la partie supérieure la tourbe moussue, incomplètement désorganisée, la tourbe feuilletée en dessous, la tourbe noire à la base.

mais est faite également entre tous les ménages. Chaque feu retire donc pour environ 70 francs d'affouage quand il n'est rien prélevé pour la caisse municipale. Les hommes peuvent, en outre, en façonnant des étères, fagots, merrains, traverses, abatages, etc., trouver à gagner 4.000 francs.

Les communes elles-mêmes, tirent des forêts communales livrées à l'affouage, un bénéfice dont elles peuvent faire participer les habitants. Dans les trois communes citées, les ressources provenant du quart en réserve permettent de ne prélever aucune contribution pour les services locaux et même d'alléger les charges. Les écoles étaient gratuites bien avant la loi sur la gratuité, les places à l'église, les frais du culte et le casuel étaient soldés par la commune. A Marchaux, les prestations sont même rachetées. Un médecin donne des soins gratuits à tous les habitants et un vétérinaire au bétail.

Les forêts communales de la 20e conservation (Indre, Cher, Nièvre), comprennent 32.600 hectares et appartiennent à 340 communes, sections de commune ou établissements publics et forment environ 680 parcelles minuscules.

Les 2/3 au moins des coupes sont distribués en affouage aux habitants, qui tiennent beaucoup à cette vieille coutume. Dans une ville comme Verzy ou Lormes, chaque habitant reçoit peut-être une demi-corde de bois, cent bourrées et la moitié ou le tiers d'un arbre qui vaut 10 francs, de quoi faire bouillir la marmite pendant trois semaines et fabriquer 3 ou 4 bottes de lattes, un cent de paisseaux ou un étai pour soutenir le pignon d'un toit à porcs qui croûle.

M. Claudot, qui nous rapporte ces faits, affirme que les

trois quarts de la valeur des bois livrés sont payés par le bénéficiaire, grâce au rôle d'affouage [1].

Il est certain que dans ces pays, les bénéfices de l'affouage sont peu de chose, « une misère ». Nous ne les mentionnons que parce que nous sommes en présence d'une exception.

La distribution d'affouage, dans les pays boisés comme le Jura et les Vosges, atteint une valeur souvent considérable et rend les services les plus signalés aux besoigneux.

Les produits accessoires des forêts ne sont pas non plus sans utilité pour les petites gens.

Les glands sont une nourriture recherchée pour les porcs, qu'on mène au bois. Ces animaux, lorsqu'ils n'y sont pas trop nombreux, préparent, en fouillant la terre, l'ensemencement naturel du terrain. Il y a aussi avantage à faire ramasser le gland pour en nourrir le bétail à l'écurie.

La faîne sert à fabriquer l'huile.

La merise, la myrtille, la corme, la sorbe, donnent une eau-de-vie recherchée.

Les feuilles font le fourrage ou la litière. Dans le premier cas on les récolte vertes, dans le second on les récolte après la chute [2].

Avec l'herbe des bois on peut nourrir quelques lapins, une chèvre ou même une vache.

Mille petits avantages enfin que l'économiste, placé trop haut, n'aperçoit pas et ne compte pas, rendent aux familles des services appréciables.

Ainsi, dans le pays de Beaumont, en Argonne, la cou-

---

1. Claudot, *Notice historique sur les forêts communales*. (*Revue des Eaux et Forêts*, année 1869).

2. Il faut observer cependant que souvent les feuilles mortes forment dans les bois une couche protectrice qui défend les racines contre les influences contraires du soleil et de la gelée.

tume existe de distribuer aux habitants, outre les produits habituels de l'affouage, des balayettes et des rames. Les balayettes, que chacun est appelé à venir choisir dans la coupe affouagère au commencement de l'hiver, permettent de ramoner à peu de frais la cheminée. Et quant aux rames, ce sont de petites brindilles fort utiles en agriculture qui servent à étayer les plantations de haricots et de pois. Les municipalités font amener sur la place publique des chariots chargés de rames et chaque habitant vient recevoir celles qui lui sont attribuées [1].

Pâturages. — Au pâturage commun, on nourrira sans frais pendant la moitié de l'année une ou deux vaches, la chèvre ou la brebis qui donnera à la maison le lait ou le fromage. On vend ces produits ou on les consomme.

Dans bien des pays, on élève le porc en liberté ; il commet mille dégâts dans les champs ensemencés de céréales ; sur le communal, il pourra plus à son aise et sans danger chercher et prendre une nourriture abondante [2].

Le porc, pour la famille pauvre, c'est la moitié de la nourriture. Combien de familles ne connaissent que la soupe de lard semée de quelques maigres feuilles de choux et les pommes de terre.

Il est souvent possible d'élever sur le communal quelques animaux destinés à être vendus. Voici quelques indications qui permettront d'apprécier les bénéfices que les habitants peuvent retirer de ce chef [3].

---

1. V. Roger Graffin, *Les biens communaux en France*, p. 203.
2. Surtout s'ils sont l'objet de cantonnement.
3. Les indications qui vont suivre sont fournies par l'enquête agricole de 1892.

Prix moyen des :

Bœufs, vaches, taureaux..	381 fr. 60
Génisses	191 fr. 70
Veaux	80 fr. 08
Moutons	33 fr. 80
Agneaux	15 fr. »»

Laine, valeur moyenne du quintal :

En 1891........................	178 fr. 66
1892........................	144 fr. 56
1893........................	144 fr. 29
1894........................	141 fr. 70

Production du fumier, en moyenne, par tête :

Moutons	600 kil.	6 fr.
Brebis	500 kil.	5 fr.
Agneaux	de 200 à 400 kil.	2 à 4 fr.
Truies	1200 kil.	12 fr.
Porcs à l'engrais	1200 kil.	12 fr.

Il est vrai que le fumier profitera surtout au terrain communal.

La laine et le fumier vendus ou utilisés autrement sont des produits qu'il ne faut pas négliger et qu'il convient de mettre à l'actif des pâturages communaux.

On doit naturellement déduire des prix que nous venons d'indiquer le prix d'achat des animaux à élever : le pauvre, dénué de tout, ne réussira peut-être pas toujours à réaliser les économies nécessaires à cet achat. Mais ce misérable dans les campagnes françaises est une exception. On sait quels prodiges d'économie accomplissent les travailleurs agricoles. Ils ne demandent, comme Perrette, qu'un porc, une vache et son veau pour satisfaire leur ambition et édifier leur petite fortune. Un peu moins de légèreté pourra leur assurer le succès.

Aisances ou allotissements. — Ils donnent aux ménages la possession d'un terrain sur lequel on recueille les pommes de terre qui seront toute l'année la nourriture de la famille et qui peut-être permettront d'élever un porc, à la condition que la récolte soit suffisante et que par ailleurs on dispose d'un capital d'au moins 25 francs pour l'achat de cet animal.

Il y a des pays où les terres alloties ont une grande étendue et comprennent à la fois des pâturages, des bois et des terres labourables ; il n'est pas besoin d'insister pour faire comprendre l'importance des services que peuvent rendre de telles pratiques.

Ne parlant que des labours, nous ferons remarquer, à la suite de M. Pelissonnier, qu' « il n'est pas mauvais que les communes possèdent une certaine étendue de terres cultivables ; les journaliers qui n'ont pas suffisamment de ressources pour obtenir d'un particulier une terre importante peuvent ainsi disposer de quelques parcelles où ils récoltent un peu de blé et des légumes [1]. »

Un exemple entre mille fera ressortir la justesse de ces observations : « Dans la Montagne Noire, dit Henri Baudrillart [2], ou du moins dans plusieurs de ses parties, dénuées de travail, les familles pauvres tirent quelques ressources des biens communaux. Ainsi, moyennant de modiques redevances, chaque habitant a son chauffage, une portion de pâtis où il fait du seigle, des pommes de terre et un peu de fromage. Ces avantages limités ne donnent pas l'aisance, tout au plus préservent-ils de la misère. A coup sûr, ils ne remplacent pas ceux que procurerait une main-d'œuvre un

---

1. Réflexion de M. Georges Pelissonnier dans son étude sur le *Socialisme agraire*, Dijon, librairie L. Venot, 1902.

2. H. Baudrillart, *Les populations agricoles*, 1893.

peu abondante et régulière [1]. On compte pour la nourriture d'une personne de la haute montagne : 6 hectolitres de seigle, 2 de maïs, 1 de pommes de terre. Dans la moyenne et basse montagne, 4 hectolitres de blé, 2 de maïs et 1 de pommes de terre. »

On peut juger par ce que nous venons de dire de quel secours les communaux sont aux pauvres, et si le mot de Babeau est exagéré, qu'ils sont le « patrimoine des déshérités [2]. » Le petit paysan, l'ouvrier agricole, celui qui manque le plus des choses indispensables de la vie, peuvent trouver et trouvent dans le communal les ressources qui leur manquent, un élément de bien-être sous des formes diverses, soit en nature, soit en argent.

Dans certains pays, les communaux sont la vie même des habitants.

Nous voulons surtout parler des populations montagnardes.

Pâturages en montagne. — Nous avons cité plus haut l'opinion de M. Cauchy, d'après laquelle l'industrie pastorale s'accommode mieux en montagne d'une certaine communauté de dépaissance.

Le conseil général des Pyrénées-Orientales, bien placé pour donner une opinion compétente, exprimait, en 1843, qu'il ne fallait pas changer la destination des pâturages en montagne : « Les habitants d'un grand nombre de commu-

1. Il est à remarquer que cette réflexion de M. Baudrillart ne s'applique dans sa pensée qu'au pays dont il parle. Eût-elle d'ailleurs une portée générale que nous la trouverions juste. Le communal n'en serait pas moins d'un précieux secours à défaut de main-d'œuvre. Nous ne disons pas autre chose.

2. Babeau, *Le village sous l'ancien Régime.*

nautés, surtout dans les montagnes, trouvent leur principale ressource dans la possession et le commerce des troupeaux ; la jouissance des communaux, lorsqu'ils produisent des pâturages, doit, dans ces contrées, rester à l'état d'indivision d'un pacage commun protégé par les garanties qu'imposent nos lois rurales. La mise en culture y serait-elle possible, l'intérêt de la commune et des habitants commanderait de respecter la destination du sol au mode de jouissance consacré par l'usage et sollicité par les besoins du pays [1]. »

Aussi, dans presque toutes les régions montagneuses, trouve-t-on un mode d'exploitation archaïque, séculaire. La vie s'est calquée sur les nécessités de cette exploitation, qui affecte l'existence même des montagnard. La suppression des communaux les mettrait, la plupart du temps, dans l'obligation de modifier leur façon de vivre, ou même dans l'impossibilité de vivre.

L'exploitation des communaux de montagne est souvent même organisée, systématisée.

Ainsi dans l'Ariège, où les populations se servent de l'association pour en tirer tout le profit désirable.

Pendant la belle saison, au dire de M. Caupardon [2], les vacants communaux du Saint-Gironnais, situés sur la haute-montagne, sont exploités par des associations pastorales. Les paysans se groupent au nombre de huit ou dix et mettent leurs animaux en commun. Chacun fournit au troupeau le même nombre de vaches laitières et garde le troupeau à tour de rôle. Le matin, les vaches sont traites auprès d'une cabane ou fromagère, et le soir elles y sont ramenées

1. Cauchy, *De la propriété communale*, 1848, p. 135, note.
2. Rapporté par H. Baudrillart, *op. cit.*

dans le même but. C'est le « majouraou » ou chef de cette espèce de société coopérative qui est chargé de la fabrication du beurre et du fromage. Le beurre et le lait sont vendus au fur et à mesure, et les fromages sont partagés à la fin de la campagne également entre chaque sociétaire, chacun d'eux étant sensé avoir fourni la même quantité de lait.

Ce mode d'organisation est spécial à l'arrondissement de Saint-Girons.

Partout ailleurs, le bétail est réuni en des troupeaux communs et gardé par des pâtres communaux qui traient chaque jour les vaches, fabriquent le beurre et les fromages, qu'ils répartissent entre les associés au prorata du nombre de têtes de leur bétail.

Les troupeaux communs sont très usités, dans l'Ariège, pour l'exploitation des communaux, même par les gens qui ne forment pas entre eux de société [1].

D'autres coutumes existent en Lozère, coutumes invétérées et bien difficiles à déraciner. Elles concernent des biens sectionaux, sur lesquels les habitants louent leur droit au pâturage aux propriétaires des départements voisins. Il se forme ainsi des « troupeaux transhumants » qui comprennent environ 800.000 moutons et brebis et 200.000 bœufs ou vaches [2].

L'engrais qu'ils déposent sur le communal constitue un produit en nature réparti par nuits de fumature.

C'est la section qui perçoit le prix de ferme. Elle le répartissait entre les propriétaires, mais une instruction du ministre de l'Intérieur est venue inviter les communes à faire cette répartition entre tous les habitants.

---

1. Le Play, *Ouvriers européens*, II, V, 19.
2. Cf. Aucoc, *Des sections de commune*, *op. cit.*

L'élevage est la principale industrie des familles montagnardes. Le partage des pâturages communaux ne laisserait aux habitants d'autre ressource que de les reconstituer.

Nous empruntons au très remarquable ouvrage de M. Le Play, *Les Ouvriers Européens*, la monographie d'une famille de paysans basques du Labourd (France). Elle habite la commune d'Aïnhoa, canton d'Espelette, arrondissement de Bayonne. Une de ses principales ressources est un troupeau de brebis dont l'exploitation a sur son bien-être une « influence prépondérante ». Il lui fournit la laine et le laitage. La vente de la laine et des agneaux donne un bénéfice de 216 fr. 30, ce qui constitue la moitié à peu près de la totalité des recettes de la famille. « Ce bénéfice résulte surtout de la nourriture qui est prise à titre gratuit par le troupeau sur le terrain communal [1]. »

Seuls, il est vrai, les habitants possédant un troupeau ont le droit de participer à la jouissance de ces biens. « Mais cet inconvénient est ici compensé par la coutume et les mœurs, qui veulent que les riches donnent aux pauvres, sous forme de secours et d'aumône, une partie des revenus qu'ils tirent des communaux [2]. »

M. Louis Etcheverin [3] nous apprend que dans les villages de la vallée de Saint-Jean-Pied-de-Port, ce qui permet de vivre aux habitants c'est la jouissance de grands communaux. Une faible redevance leur permet d'élever le bétail à cornes pendant huit mois.

Rôle moral de la jouissance communale. — Résumons-nous. D'abord, en certains pays, les pays de montagne

---

1. Le Play, *Ouvriers européens*, II, V, 19.
2. *Idem*.
3. Louis Etcheverin, Revue de *la Réforme sociale*, 1er mars 1885.

notamment, les communaux sont une condition essentielle de la vie des habitants. Ailleurs, les biens communaux peuvent jouer un rôle utile à l'égard de la population agricole en lui fournissant gratuitement un profit plus ou moins considérable, profit direct ou convertissable en argent. Enfin et surtout, le communal a pour le pauvre un très grand prix. L'assistance du pauvre est son rôle principal. Nous verrons ailleurs s'il le remplit comme il devrait le faire. Mais s'il le remplit mal, il le remplit.

A la vérité, il ne convient pas d'en exagérer les services. Si les produits communaux équivalent à de véritables suppléments de gage, il faut tenir compte que pour le journalier, le laboureur à bras, le temps passé à la forêt commune ou au pré commun est à déduire des 250 jours ouvrables que compte l'année [1].

Le paysan qui n'est pas journalier aura sur le journalier l'avantage de pouvoir utiliser ses moments perdus.

Tous deux, il est vrai, peuvent se décharger de tout soin sur les enfants encore trop faibles pour être employés aux rudes travaux des champs, sur la femme après qu'elle a vaqué à l'ouvrage du ménage. Il n'y a que le célibataire à qui cette ressource fera défaut.

Et par là nous touchons au côté moral de la jouissance communale.

Le communal enlève aux pauvres l'insécurité du lendemain. Il favorise la création des familles nombreuses et met un frein au mouvement d'exode vers les villes. Il

---

1. Il est vrai que ce n'est pas l'affouagiste qui est chargé de l'exploitation de la coupe et que les troupeaux sont souvent menés au pâturage par un pâtre commun.

habitue l'enfant au travail, lui en donne le goût. C'est un grand ennemi du cabaret, puisqu'il oblige souvent au travail en dehors du labeur quotidien.

Il est moral aussi, en ce sens qu'il donne au pauvre l'illusion de la propriété, qu'il l'attache à la terre, le préserve des théories envieuses, le détourne des délits qu'il commettrait sans doute s'il venait à lui manquer les ressources indispensables que lui fournissent les biens communaux.

Proudhon [1], pour réclamer le droit d'affouage en faveur de ceux qui ne payaient pas de contributions, disait : « Ne faut-il pas que chacun vive sur la terre où la Providence l'a placé, ne faut-il pas éviter de mettre le pauvre dans la nécessité de se dépraver par le vol ?... »

Les biens communaux fournissent un moyen d'assistance qui ne démoralise pas, qui ne ressemble en rien à une aumône et n'a rien de blessant. Le bénéficiaire est, en effet, dans une certaine mseure, son propre donateur, puisqu'il participe à la jouissance d'un bien qui appartient à un être moral dont il fait partie.

Ce mode d'assistance paraît — pour les campagnes — supérieur au bureau de bienfaisance.

Quand le bureau de bienfaisance donne à une famille assistée un secours de 5 francs en argent ou en bons, il entre au foyer pour 5 francs de bien-être, en admettant qu'aucune partie de cette somme ne soit mal employée. Il en va tout autrement quand l'assistance se produit sous forme de jouissance communale. Le bénéficiaire en retire un profit qu'il faut calculer non pas au prix de vente des fruits communaux, mais au prix d'achat des denrées, des fourrages ou des bois fournis.

---

1. Proudhon, *Traité des droits d'usage*, t. II.

Aussi Le Play place-t-il les communaux « au nombre des moyens d'assistance les plus efficaces en faveur des populations rurales [1]. »

Les communaux, avons-nous dit, retiennent les populations dans les campagnes. M. Berthélémy [2] le reconnaît. Il est d'ailleurs aisé de s'en rendre compte.

Le paysan ne demande qu'à rester attaché à la terre. Par atavisme, il l'aime, ne s'en éloigne qu'à regret et forcé par la misère. Ceux qui jouissent du communal y trouvent un motif suffisant pour ne point abandonner leurs champs. Le communal, c'est un capital assuré, c'est un bien que le paysan considère comme lui étant propre. On n'abandonne pas facilement la proie pour l'ombre.

Et si ce raisonnement est vrai pour le pâturage, pour l'affouage et les différents produits communaux, que dire des terres données en allotissement. Elles constituent véritablement la propriété ; les droits, les bénéfices sont les mêmes, et les charges ne sont pas supérieures, car on peut considérer la redevance comme l'équivalent de la contribution foncière [3].

Les avantages en nature que donne la jouissance communale sont précieux aux populations. C'est pourquoi certains regrettent les règles de l'ancien Régime, où l'affouagiste, par exemple, ne pouvait se voir privé de son lot.

Nous croyons, en tout cas, que la propriété communale est le meilleur remède à opposer à l'émigration de la population des campagnes : « Laissez du sol, donnez du bien-être, arrivez à salarier raisonnablement les domestiques,

---

1. Le Play, *Les ouvriers européens*, 1855, appendice, p. 283.

2. Berthélemy, *op. cit.*

3. Théoriquement la taxe communale établie sur les ayants droit à la jouissance des biens communaux est représentative des frais occasionnés par cette jouissance et non pas de l'impôt foncier.

les valets de ferme et les journaliers de la terre, et ils n'auront aucun besoin d'aller à la ville troquer leur pain de méteil contre du pain blanc.

« C'est notre conviction absolue que les communaux, les *camberts*, les *fréries* et les divers usages à base communautaire, étaient la plus sûre digue contre le paupérisme rural [1]. »

Nos conclusions sont celles de M. Roscher [2]: « Généralement, l'usage des communaux offre plusieurs côtés très dignes d'éloges comme une assistance des pauvres qui ne démoralise point, puisqu'elle oblige les indigents à travailler. En favorisant les vieillards, elle fait d'eux une ressource pour leurs familles, non plus une charge. Elle met un frein à l'envie, si dangereuse à tant d'égards, d'émigration vers les grandes villes, et tend en définitive à relever l'esprit communal. »

§ 3. — Critique du partage et de l'aliénation.

Nous avons jusqu'ici, en faisant connaître les besoins des populations et la nature des ressources qu'offrent les biens communaux, cherché à montrer les services qu'ils sont appelés à rendre aux populations.

Doit-on conclure qu'on ne saurait admettre le partage sans compromettre du même coup la situation des moins fortunés parmi les habitants des campagnes ?

Il semble que ce soit prématuré, car une objection se présente. Les avantages dont vous parlez, pourraient dire les

---

1. Extrait d'un article déjà cité, paru dans la *Revue* (ancienne *Revue des Revues*) à la date du 15 mai 1906.

2. Guillaume Roscher, *Traité d'économie politique rurale* (traduction Vogel), 1888, l. II, ch. VI, p. 337.

adversaires de la propriété communale, nous n'hésitons pas à les mettre à l'actif des communaux et nous n'en contestons pas l'importance. Mais nous affirmons que le partage — certains diraient l'aliénation — en même temps qu'il rendrait les biens des communes à leur véritable destination, qui est de suivre comme toute autre, l'évolution générale de la propriété, saurait rendre aux habitants les services que vous attendez seulement de la communauté des biens. La perspicacité des habitants ne tarderait pas à s'en rendre compte et leur résistance au partage serait de courte durée.

Il nous faut examiner la valeur de cette affirmation.

I. — Examen de l'argumentation des partagistes.

Si l'on renonce à l'indivision des biens des communes, diverses solutions, nous l'avons vu, peuvent être adoptées, la vente avec sa variante, le remplacement par des rentes sur l'Etat et le partage.

Il paraît évident que de la vente, les pauvres ne tireraient aucun profit.

Pour acheter, il faut de l'argent, et c'est bien ce qui leur manque le plus. Seul, le grand propriétaire voisin des communaux aura intérêt à s'en approprier les parcelles.

Si encore l'argent provenant de la vente était utilement employé. Mais peut-être ne faut-il pas trop tabler sur l'esprit de prudence, d'économie et de bonne administration des communes. Il serait rare sans doute de voir diminuer le nombre des centimes additionnels. Cette mesure réjouirait le pauvre comme un autre, mais combien la diminution qu'il subirait sur sa faible part d'impôt serait peu sensible: on y chercherait en vain pour lui une compensation à la perte de la jouissance communale.

D'autres fois le capital récupéré serait employé à des travaux publics qui, même au cas où ils ne seraient pas une opération désavantageuse et improductive, ne répondraient en aucune façon aux besoins que nous nous préoccupons de satisfaire.

Une forme d'assistance intéressante aurait disparu et ne serait remplacée par rien d'analogue ni d'aussi efficace.

Il serait, dans tous les cas, plus prudent d'employer l'argent de la vente à l'achat de rentes sur l'Etat.

C'est là une solution qui ne diffère de la précédente qu'au seul point de vue financier. Elle peut paraître séduisante au premier abord. La commune se trouve déchargée de la gestion des biens communaux et reçoit en échange une rente dont la sécurité est absolue.

Mais quelle tentation pour de petits budgets, qu'un capital si meuble, si facile à liquider !

Aussi trouvons-nous, avec le plus grand nombre des auteurs, que tant qu'à sacrifier la propriété communale, c'est au partage qu'on devrait avoir recours.

Le partage est plus séduisant. Il est plus généralement adopté. C'est donc à l'étude du partage que nous devons nous attacher.

Il possède les mêmes inconvénients que la vente. Il frustre comme elle les générations à venir. « L'intérêt des générations à venir invite à sacrifier les intérêts économiques du présent au désir de promettre à tous les habitants futurs, même aux plus pauvres, la jouissance de certains biens protégés contre l'appropriation gratuite des habitants actuels [1]. »

Le partage est la liquidation d'une fortune qui doit, par

1. Couturier, *Des sections de commune. Leur personnalité juridique.*

destination, servir à améliorer aussi bien le sort des générations futures que celui de la génération présente. Il serait une « spoliation au préjudice des corps de communauté dont les droits seraient supprimés au profit des copartageants [1]. »

Le partage participe donc à ce vice foncier des mesures radicales qu'on propose.

Il apparaît même à M. Cauchy comme moins recommandable que la vente : « Après le partage c'est comme après la vente, il ne reste plus rien. Mais dans la vente, au moins, la caisse communale bénéficie du prix de vente, et on peut avoir l'espoir que son enrichissement aura une bienfaisante répercussion sur les habitants [2]. »

Ses partisans présentent, il est vrai, le partage de toute autre façon.

Ils disent : On divisera le communal en autant de parts qu'il y aura d'ayants droit, et chacun s'en verra attribuer une part en propriété. (Les uns proposent le partage par tête, les autres le partage par feu ou le partage mixte.)

Tenons-nous en au partage le plus habituellement recommandé, celui — on va s'en rendre compte — qui prête le moins à la critique, le partage par feu.

Ceux qui recevront une portion du communal n'auront qu'à se louer de la mesure, affirment les partagistes ; et les autres trouveront, à l'occasion de la culture des anciennes terres communales, une main-d'œuvre plus abondante et mieux rémunérée. C'est une erreur de penser que les générations à venir seront frustrées, car elles profiteront par hérédité d'une propriété dont la valeur même serait accrue par la culture.

1. Cauchy, *op. cit.*
2. Cauchy, *op. cit.*

Ce raisonnement semble justifié en ce qui concerne certains pays, qui, peut-être, hypnotisent trop les partisans du partage.

Il est fort possible, en effet, que dans les régions où les communaux sont étendus, susceptibles de culture, livrés à la jouissance de peu d'habitants, les excellents effets qu'on nous fait entrevoir aient chance de se produire. Nous nous occuperons ailleurs de ce cas, qui est celui des pays à sections de commune, et presque exclusivement le leur.

Mais, pour les autres contrées, doit-on nourrir l'optimisme des partagistes ?

Le bien communal disséqué, effrité, ne donnera, le plus souvent, à chaque bénéficiaire qu'un lot d'une valeur insignifiante et sans utilité.

Prenons en exemple les pâturages, qui sont les communaux qu'on rencontre le plus et en vue desquels on envisage surtout la nécessité du partage.

Un pâturage n'est utilisable comme tel que s'il possède une certaine étendue. Les lots trop petits amèneront leurs propriétaires à s'en débarrasser. Le modeste travailleur agricole, le pauvre, celui en faveur duquel on demande le maintien des communaux, le fera d'autant plus volontiers qu'il ne disposera pas de capitaux suffisants pour exploiter son lot en le cultivant, à supposer qu'il soit susceptible de culture.

Le laisser en friche ? La belle avance pour l'agriculture et pour lui-même. Il se hâtera de le vendre.

Nous l'avons fait observer à propos de l'aliénation : le propriétaire voisin attachera seul du prix à la portion du communal mis en vente. Elle accroîtra ses propriétés, en augmentera la valeur. L'occasion est excellente, d'ailleurs, car le communal se vend à bon compte. Le bénéficiaire s'en

défait à un prix peu élevé, sans trop de regret, puisqu'il ne s'agit pas de son propre patrimoine. Puis, l'offre excèdera la demande, toutes les parts étant mises en vente à la fois. Mais, malgré la vileté du prix, il vaudra encore mieux pour l'habitant sans fortune vendre sans grand profit que de garder par devers soi une terre sans valeur dont, par surcroît, il aurait à payer l'impôt foncier.

Le résultat ne fait pas de doute ; il sera tel que nous venons de le décrire. On escompterait à tort l'attachement du paysan à la terre ; l'intérêt est plus fort que le sentiment.

Quelques partagistes, reconnaissant d'ailleurs le mérite de ces observations, prétendent apporter à la situation un remède héroïque. Le moyen d'éviter tout inconvénient consiste d'après eux [1] à remettre aux familles les moins fortunées, en même temps que leurs lots, des semences, des bestiaux, des engrais. Cela, joint à l'amour de la propriété, disent-ils, fera faire des efforts surhumains. Certes; et il ne resterait plus qu'à déplorer le morcellement de la propriété et la perte, pour l'avenir, d'un précieux moyen d'assistance. Et quand bien même on verrait se produire l'effort surhumain sur lequel on compte, ne finirait-on pas par regretter une réforme qui coûterait vraisemblablement à la société ce que la mise en culture pourrait lui rapporter. Il nous paraît préférable de rechercher si une amélioration du mode actuel de jouissance ne rendrait pas et au-delà les services qu'on attend d'un partage entrepris à si grand frais.

Nous avons prononcé le mot de morcellement. C'est une objection, et une objection sérieuse au partage [2].

---

1. Cf. P. de Croos, *Code rural*, *Régime du sol*, *Régime des eaux*, *Police rurale*, 3e édition, revue et mise au courant par M. Alphonse Boulé, Paris, A. Pedone, 1900.

2. M. Freyssinaud, *op. cit.*, prévoit cette objection. Il propose, quand

Est-ce à bon droit, d'autre part, que la critique pense donner aux travailleurs agricoles une compensation à la jouissance communale disparue, dans une main-d'œuvre abondante et bien rémunérée ? On aurait renoncé à leur procurer l'illusion heureuse de la propriété. Qu'importe s'ils y gagnaient l'aisance et une paie élevée ? Donc, le communal ira grossir la grande propriété. Que celle-ci soit mise en œuvre à bras d'hommes ou à l'aide de machines, dit-on, de toutes façons les travailleurs agricoles en profiteront.

Encore faut-il supposer pour cela que la terre soit susceptible de culture intensive. Que de terres communales seraient améliorées par le boisement ou seraient laissées en herbages. Du reste, le communal, réparti entre plusieurs grandes propriétés, ne nécessiterait pas toujours l'augmentation du capital d'exploitation consacré à ces propriétés.

Nous sommes donc en droit de penser que le partage ne compenserait pas matériellement les avantages que les communaux rendent à une certaine classe de la population agricole.

Nous accusera-t-on d'avoir exagéré au cours de cette discussion les inconvénients du partage ? Il existe un moyen de le vérifier pratiquement par la recherche des conséquences qu'ont eues les lois des 14 août 1792 et 15 juin 1793 et par l'examen du résultat du partage dans les pays étrangers où il a été admis.

II. — Résultat des partages de communaux.

Le partage en France en 1792 et 1793. — Les considérations qui ont inspiré les lois de 1792 et de 1793, on a pu

---

la part d'un ayant droit n'atteindra pas 15 ares, de repousser le partage pour recourir à la licitation.

s'en rendre compte par l'étude que nous en avons faite, sont moins des considérations économiques que des vues politiques [1].

Le législateur révolutionnaire semble du reste ne s'être fait aucune illusion sur les suites réservées à son œuvre. Il a entouré les mesures qu'il a prises d'un certain nombre de précautions, défendant à l'habitant nanti d'aliéner la portion échue pendant un laps de dix années, déclarant même insaisissable pendant le même temps la propriété nouvelle ainsi créée.

De tels procédés pourraient avoir vaincu toute tentative contraire aux prévisions de la loi. Nous pensons qu'il n'en a rien été. M. Roger Graffin s'est demandé « si les lambeaux de la propriété communale sont bien restés divisés ou si plutôt ils n'ont pas été vite rassemblés entre les mains de quelques-uns plus riches et plus avisés. » On ne peut guère se livrer qu'à des recherches locales à ce propos. C'est ce qu'a fait M. Graffin dans les Ardennes ; et il est arrivé, nous affirme-t-il, à la confirmation de son hypothèse [2].

« Rien de moins étonnant que l'exemple cité par le conseil général de la Meurthe, d'habitants qui s'étaient réunis spontanément après le partage forcé de 1793 pour rendre leurs lots à la commune [3]. »

Il serait curieux de savoir si ce cas a été général. Pour nous, nous croyons fermement qu'il n'a pas dû rester isolé ; les arguments que nous avons donnés en font une probabilité très forte.

Le résultat de la législation de 1793 ne se fit pas attendre.

1. Bergier considérait la loi de 1793 comme un essai de loi agraire.

2. Roger Graffin, *Les biens communaux en France*, Paris, 1899, p. 87.

3. Arthur Desjardins, *De l'aliénation et de la prescription des biens de l'Etat, des départements, des communes*, Paris, 1862, introduction, p. 29.

Bien entendu, nombre de communautés effectuèrent le partage de leurs biens, mais beaucoup aussi résistèrent à la loi. En tout cas, partout où eurent lieu des partages, s'élevèrent des protestations et des plaintes. L'opération donna de détestables résultats. A défaut d'autres constatations, nous avons celles officielles des préfets dont M. Taine [1], dans une note, nous rapporte l'avis : « En général, l'effet du partage des communaux a été désastreux, surtout dans les pays de pâturage et de montagnes (Rapports des préfets, an IX, X, XI, XII).

« Doubs : le partage des communaux a plutôt contribué dans toutes les communes à la ruine absolue du pauvre qu'à l'amélioration de son sort.

« Lozère: le partage des communaux par la loi du 10 juin 1793 a été très nuisible à la culture. »

— « Jamais peut-être, dit M. Cauchy [2], le sol de cette propriété (la propriété communale), ne fut moins entamé que dans la période qui s'écoule de l'an II à 1813. Les coutumes et l'intérêt des populations avaient victorieusement résisté à la législation révolutionnaire. »

Aussi la loi de 1793 fut-elle abrogée à la suite d'un éloquent réquisitoire de Baraillon, réquisitoire dont nous avons déjà parlé et qui contient la meilleure critique qu'on puisse faire de cette loi.

Baraillon s'attacha à démontrer qu'elle était injuste, qu'elle produisait un effet opposé au but qu'on se proposait d'atteindre et qu'elle était contraire aux vrais intérêts de la nation :

« 1° Elle est injuste, puisqu'elle dépouille de sa chose le

---

1. Taine, *Origines de la France contemporaine. La Révolution*, t. III, 1885, p. 476.

2. Cauchy, *op. cit.*

vrai propriétaire, celui qui avait loyalement acquis, pour la donner très gratuitement à celui qui n'y avait aucun droit.

« 2° Elle est destructive de l'agriculture ; elle ôte les pacages à ceux qui ont des bestiaux pour les donner à ceux qui n'en ont point, qui n'en peuvent avoir, faute de moyens pour les acheter et de pouvoir les hiverner.

« Elle laisse les terres aux propriétaires qui ne peuvent les labourer faute de bestiaux, n'ayant plus de pacages pour les nourrir.

« Enfin, elle donne des propriétés à ceux qui n'ont point de domicile effectif, qui n'ont aucun moyen de s'en servir, qui ne peuvent les défricher, les semer, à cause de l'excessive dépense et elle en prive ceux qui seuls, pouvaient en en tirer parti.

« Aussi, il en résulte un partage bien singulier : ceux qui ont aujourd'hui les pacages, n'ont point de bestiaux, et ceux qui peuvent avoir des bestiaux n'ont point de pacages.

« Il en résulte que ceux qui ont des terres à labourer, n'ont point de bestiaux, faute de pouvoir les nourrir, que ceux qui peuvent les nourrir, au moins pendant la belle saison, n'ont point de terres à labourer. »[1]

On conçoit après cela que le législateur se soit jusqu'ici peu soucié de faire revivre les lois révolutionnaires relatives au partage.

Mais les adversaires de la propriété communale tirent encore argument de quelques législations étrangères. Ils citent certains pays en exemple, affirment que la prospérité et la richesse générale y ont gagné au partage, que non seulement l'agriculture en a bénéficié, ce qui est possible, mais

---

1. Séance du 20 thermidor an III. *Moniteur* de l'an III, p. 1308.

aussi les populations, ce qui est plus contestable et demande à être vérifié.

Le partage à l'Etranger : a) *Royaume-Uni.*

En Ecosse, une loi générale de 1665 autorisa le partage des communaux. Il pouvait avoir lieu à la requête d'un propriétaire et proportionnellement à l'étendue des propriétés.

En Angleterre, les partages de communaux ont été autorisés dès l'année 1730 [1]. Aussi la propriété communale ne tarda-t-elle pas à disparaître à peu près complètement.

Qu'advint-il alors ? A l'*open field system*, permettant la vaine pâture sur les propriétés d'autrui, succéda l'*inclosed field system*, en vertu duquel le propriétaire put enclore ses propriétés. Les habitants des campagnes se virent par là supprimer une foule de droits qui les faisaient vivre. Il ne leur resta pas même la ressource des communaux subsistants [2] qui furent enclos au profit des landlords. Ce fut donc purement et simplement la suppression des services communs de pâture.

La population des campagnes diminua notablement, elle aurait été misérable si les landlords n'avaient assumé la charge de les faire vivre. Ce régime porta le nom de landlordisme.

---

1. Le comte d'Essuiles (*Traité politique et économique des communes*, Paris, 1770) nous donne les renseignements suivants :

On partagea 1.439 ares sous la Reine Anne ; 17.660 sous Georges I[er] ; 318.778 sous Georges II ; 2.804.000 sous Georges III.

2. Observons en passant qu'en Angleterre aussi le partage a profité aux grands propriétaires. M. Faucher (*Etudes sur l'Angleterre*) nous apprend qu' « ils n'avaient qu'à attendre, et la détresse ou la mauvaise conduite ne tardait pas à mettre les petits propriétaires à leur merci ».

Mais survint la crise agricole qui amoindrit dans de notables proportions les revenus des landlords. Ils en vinrent à se désintéresser du sort de leurs fermiers, et la misère des campagnes devint très grande. On chercha alors à reconstituer la classe des petits propriétaires ruraux qui avait été absorbée dans la lutte contre le landlordisme.

C'est alors qu'on s'aperçut du rôle utile qu'auraient pu jouer les communaux vis-à-vis des populations. Si bien que le premier soin fut d'en préserver les épaves. Il était trop tard. On n'en trouva plus guère que 1.000.000 d'hectares; encore n'était-ce que des landes du Pays de Galles, du comté d'York.

Le gouvernement britannique suspendit en 1870 les *inclosures*, auxquels la loi de 1876 [1] apporta de grands obstacles en s'efforçant d'y substituer la propriété communale.

On chercha à la reconstituer ou à lui trouver un équivalent ; c'est ce qui donna l'idée de créer les *allottments*, lopins de terre de 5 à 40 ares, équivalent du lot communal auquel jadis avait droit le paysan.

Passons donc rapidement en revue la législation des allottments.

En 1819, il fallait empêcher les paysans de mourir de faim. La loi donna le droit de répartir entre les pauvres de la paroisse les débris de la propriété communale. Leur insuffisance fit envisager la nécessité de louer ou d'acheter d'autres terres pour y suppléer.

Aussi, en 1831, une loi permit-elle de prendre les terres vagues de la commune et les terres du manoir, mais une autorisation était nécessaire. Cette condition fut modifiée par

---

1. St. 39 et 40, Victoria, ch. 56.

la loi de 1832 qui portait obligation pour les administrations des pauvres et les autorités de la paroisse de louer des lots de terre à des ouvriers (*allottment* ou *field-garden system*).

La législation ne subit plus de modification jusqu'en 1882, année où le parti libéral fit triompher sa formule : 3 acres et une vache, et modifia le système en vigueur.

La loi du 16 septembre 1887 [1] donna aux autorités sanitaires, sur la demande de six contribuables, la faculté d'exproprier pour louer à des paysans ; l'indemnité d'expropriation était calculée à un taux élevé.

Intervint enfin la loi de 1894 qui permit la location forcée.

Voilà à quelle législation on a dû recourir en Angleterre pour avoir anéanti toutes les formes archaïques de la propriété. On a été finalement obligé de reconstituer les communaux sous une forme nouvelle.

b). *Italie*.

En Italie, la propriété communale était très étendue. Plus abondante dans le Nord et le Midi que dans le Centre, on estime qu'au XVIII[e] siècle elle couvrait 1/6 du territoire piémontais et jusqu'aux 7/8 du sol dans certaines provinces.

Le paysan vivait depuis longtemps du droit de pâturage, quand l'abolition de la féodalité amena un cantonnement. Le seigneur garda franche une partie de sa propriété : le reste alla se joindre aux propriétés des communes.

Mais on ne tarda pas à entreprendre le partage des communaux, notamment en Ombrie, dans le Royaume de Naples, etc.

---

1. St. 50 et 51, Victoria, ch. 48.

Il aurait fallu, pour éviter tout malaise, que le paysan fût à même de vivre avec le lot qui lui était attribué ; ce lot était trop petit.

Ce furent les bourgeois, les capitalistes, les anciens seigneurs qui accaparèrent les portions de communal, non pas à vrai dire, sans éluder la loi, mais enfin ils le firent. Et c'est bien là ce qu'en thèse générale, nous avons fait pressentir que, malgré la loi, fatalement, les lots reviennent aux grands propriétaires. Ainsi, en a-t-il été en Italie, en Angleterre, et en France lors de l'application de la loi de 1793.

A l'heure actuelle, en Italie, la situation est très mauvaise. La propriété est ou très grande ou minuscule, la propriété moyenne fait défaut. Le morcellement parcellaire aggrave encore la division de la propriété, division qui, elle-même, s'accroît sans cesse par le fait de l'augmentation de la population, du retour des émigrants qui étaient allés chercher ailleurs les moyens de vivre et que leur attachement au sol natal décide à revenir et à acheter des terres.

La condition des fermiers est déplorable. Le métayer est une sorte de corvéable qui possède une hutte, quelques champs, quelques vaches, est tenu en outre de travailler sur la terre domaniale, obligé souvent pour vivre de poursuivre son labeur jour et nuit. Les petits propriétaires sont dans une situation moins bonne encore ; l'impôt et les dettes en font de véritables salariés. Les ouvriers agricoles dont les salaires sont minimes sont mal logés et leur famille ne l'est pas. Ils sont exposés à manquer même du nécessaire.

Le paysan est, à peu près partout, réduit à se nourrir de maïs qui sous forme de polenta, constitue la base de l'ali-

mentation humaine, et dont l'usage prolongé est considéré comme une cause efficiente de la pellagre.

Partout, c'est la misère, la démoralisation, la maladie.

A cette situation, le meilleur remède semble résider dans les formes archaïques de contrat. Ainsi le métayage, qui donne de meilleurs résultats que le fermage. Ainsi encore la propriété communale. M. Gohiau [1] a été surpris de ceci que la propriété individuelle doit trouver son correctif, dans la propriété collective. Des communaux bien aménagés sous forme de prairies ou de forêts, guériraient une partie des maux engendrés par le morcellement.

Malheureusement, il n'y a qu'une voix dans la grande enquête agricole italienne. Elle clame que les forêts sont saccagées, que les plaines sont des bourbiers, que la propriété communale est partout détruite comme à plaisir.

c). Autriche-Hongrie.

L'impératrice Marie-Thérèse, à la suite de vœux réitérés, accorda la liberté de partager les communaux. On va voir à quel point les générations qui ont suivi, ont été sacrifiées.

Voici quelle est la situation actuelle.

Le gros propriétaire est un véritable salarié, que la libération de la propriété [2] a privé d'une main-d'œuvre jusque-là gratuite et abondante. Bien plus, la main-d'œuvre maintenant se dérobe, les paysans se réfugient à la ville. Aussi, l'ancien seigneur, gros propriétaire, est-il

---

1. M. Gohiau, *Revue des Deux-Mondes*, *Régime de la grande propriété dans les Calabres*, janvier 1899.

2. La propriété se trouva libérée en Autriche par la loi du 4 mai 1849 et l'ordonnance du 16 mai 1849, en Hongrie par la Constitution de 1848 et les lois promulguées en exécution de cette Constitution.

très obéré. Le prix du rachat des terres lui a été payé en titres dépréciés ; et comme il a conservé des habitudes de vie luxueuse et de gaspillage, il s'est rapidement endetté. Le service de cette dette dépasse le revenu. Or, il faut en plus vivre et payer l'impôt qui est très lourd. Voilà pourquoi nous disions à l'instant que le gros propriétaire était dans la situation d'un véritable salarié exposé d'autant plus facilement aux expropriations que le crédit rural est à peu près inconnu.

En regard de ces propriétaires, on trouve une population misérable, sans ressources, capital, crédit, instruction, obligée de payer une indemnité de rachat, et qui a été du jour au lendemain appelée à la propriété.

Les lois successorales obligent au partage égal [1], qui est aggravé par les soultes de partage ; d'où les dettes hypothécaires et les révoltes agraires.

Le Gouvernement s'efforce de créer une propriété moyenne. Il a, à cet effet, fait voter successivement, les lois sur la création des livres fonciers[2]; les lois sur le remaniement parcellaire [3]; la loi sur l'*anerbenrecht*, plus spéciale à l'Autriche. Cette dernière date du 1er avril 1899 et rétablit pour reconstituer la propriété moyenne, le principe de l'indivisibilité des biens et de la limitation des charges héréditaires. Ce sont les diètes provinciales qui déterminent les conditions dans lesquelles fonctionne l'*anerbenrecht*.

Les communaux et la situation agraire de la France. — Ce rapide aperçu des législations étrangères nous est d'un

1. Le partage égal a toujours été pratiqué en Hongrie, il existe en Autriche depuis 1848.
2. Loi du 25 juillet 1871 pour la Cysleithanie ; loi 29 de l'année 1886 pour la Hongrie.
3. Les lois portent la date du 7 juin 1883 en Transleithanie et du 6 juillet 1896 en Cysleithanie.

enseignement précieux. Le communal nous apparaît comme un correctif de l'inégale répartition de la propriété. Il joue un rôle considérable en temps de crise, que la crise provienne de la mévente, de la constitution défectueuse de la propriété ou de la mauvaise répartition de la richesse.

Sans doute, en France, cette répartition de la richesse, cette constitution de la propriété sont plus équitablement établies que partout ailleurs. Le passage à la phase démocratique de la propriété s'est effectué sans heurt, parce que dès l'ancien régime, il y avait une classe rurale aisée, toute prête à devenir propriétaire.

Mais qui peut répondre de l'avenir ? L'agriculture subit souvent de petites crises. Il y a des années de mauvais rendement ; les gelées, la grêle, la sécheresse, détruisent les récoltes, réduisent les bénéfices agricoles déjà minimes et par incidence, ce sont les plus humbles qui ont le plus à en pâtir. C'est en ces occasions qu'on apprécie surtout les bienfaits de la propriété communale.

Voici un exemple de leur utilité dans des cas semblables. « En 1785, les premiers mois de l'année avaient été d'une sécheresse exceptionnelle. Les foins manquaient dans les trois quarts du royaume. Les correspondances des intendants étaient des plus alarmantes. On craignait d'être obligé de sacrifier la moitié et dans certaines régions les deux tiers du bétail. Le Gouvernement s'émut. Le 17 mai, un arrêté royal autorisa les propriétaires de bestiaux à faire paître le gros bétail (bœufs et chevaux) dans les bois du domaine et dans ceux des communautés séculières et régulières jusqu'au 1er octobre 1785. »[1]

Il n'est pas besoin de remonter aussi haut. La séche-

1. H. Pigeonneau et A. de Foville, *L'administration de l'agriculture au contrôle général des finances*, introduction, p. 6.

resse très grande de cet été de 1906 a donné naissance dans le département de la Haute-Loire à un grand nombre de pétitions qui, toutes, avaient pour but l'extension du droit de pâturage. Les unes demandaient l'autorisation de faire paître les bestiaux dans les bois communaux soumis au régime forestier, d'autres sollicitaient le droit de mener au pacage les bêtes à cornes ou une extension du droit de pâturage en dehors des limites ou des époques fixées.

§ 4. — Attachement des populations aux biens communaux.

La suppression de la propriété communale sous une forme ou sous une autre, n'irait d'ailleurs pas sans de vives protestations de la part des populations qui y sont restées très attachées.

Ce sentiment ne s'est jamais démenti à travers l'histoire. Sous l'ancien Régime, le peuple ne cessa de faire entendre ses plaintes contre les abus auxquels se livraient les seigneurs sur les biens des communautés. On se rappelle les doléances du tiers-état aux Etats-Généraux de 1576, et celles recueillies par les commissaires envoyés vers 1663 par Colbert, pour étudier dans les différentes provinces la situation des communes.

Même les partages qui, au XVIIIe siècle, ont donné naissance aux parts de marais, partages en somme justifiés, n'allèrent pas sans protestations.

En 1787, l'assemblée provinciale des duchés de Lorraine et de Bar enregistra les plaintes des laboureurs contre les partages de communaux. « Dans le baillage de Mirecourt, 25 communautés, dit le procès-verbal, se sont adressées au

Parlement pour supplier que leurs pâquis restassent dans leur état accoutumé. »[1]

« Le partage des communaux, écrit M. de Calonne[2], qui avait donné d'excellents résultats dans la généralité de Soissons, fut inauguré sans succès ailleurs à cause de l'opposition des ménagers. Ceux-ci avaient effectivement intérêt à les conserver pour y mener les vaches dont le lait et le beurre étaient les douceurs ordinaires de leurs ménages (Archives de la Somme, C. 147).

« En Artois, le partage n'avait point été accueilli partout avec la même faveur. Les villages de Courrières, de Sanghem, d'Aunay et d'autres encore, qui ne devaient qu'à l'attrait de leurs communaux d'avoir vu se développer une population relativement considérable, perdaient beaucoup à la division parce que le nombre des bestiaux diminuait aussitôt. On allait jusqu'à prétendre qu'un terroir composé de mille arpents de bonne terre sans biens communaux produirait infiniment moins de bestiaux que le terroir d'une paroisse voisine composé de mille arpents de mauvaise terre avec 150 arpents de communaux. »

Bref, l'histoire de la propriété communale n'est que le récit des luttes des habitants des communautés pour la conservation de ce domaine.

Les quelques cahiers des Etats Généraux de 1789 qui se sont occupés de la question, demandaient tous l'abolition du triage qui permettait au seigneur d'entamer la propriété des communautés.

Et après que la Convention eût ordonné le partage des

1. Cité par M. Graffin, *op. cit.*, p. 71. (Procès-verbal des séances de l'assemblée provinciale des duchés de Lorraine et de Bar, ouverte à Nancy au mois de novembre 1787, Nancy, 1788, p. 278).

2. Baron A. Calonne, *La vie agricole sous l'ancien Régime dans le nord de la France*, Paris, 1885, ch. VII, p. 139. Cité par M. Graffin, p. 71.

communaux, ne vit-on pas les populations qu'une telle mesure aurait dû, semble-t-il, flatter, accueillir sans enthousiasme la mesure qui fut bientôt discréditée.

Plus récemment, des protestations se firent entendre lors de la mise en vigueur de la loi du 28 juillet 1860, protestations qui se firent nombreuses, surtout dans les pays sectionnaires.

Rappelons enfin que la grande majorité des assemblées départementales s'est prononcée pour le maintien des communaux et très énergiquement.

Il faut voir avec quelle âpreté aujourd'hui encore, les paysans défendent ces biens [1]. Il nous a été donné de constater la fréquence des pétitions adressées au préfet de la Haute-Loire dénonçant en termes véhéments les abus dont ces biens sont victimes.

Qui ne sait l'importance très grande de la question de la jouissance communale dans les campagnes? Elle passionne les habitants ; et certains d'entre eux, pour posséder la qualité de chef de ménage et participer ainsi à l'affouage ou à l'allotissement du communal, n'hésitent pas à modifier leur façon de vivre [2].

Pense-t-on qu'il serait aisé de transformer les habitudes invétérées des paysans? Le partage leur paraîtrait une révolution.

Il serait à redouter qu'ils ne prissent ce qu'on cesserait de leur donner. Les mesures administratives qui froissent

---

1. Ceci est d'observation universelle et ne concerne pas seulement la France. C'est ainsi qu'en 1886 « le ministre des finances d'Espagne, M. Caucacho,tomba pour avoir voulu vendre les biens communaux et provinciaux. » Cité par M. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science de Finances*, 5e édition, 1892, t. I, p. 86.

2. Ainsi certains célibataires, tout en vivant sous le toit paternel, font table à part.

le sentiment traditionnel sont ou mal accueillies ou peu respectées : « Si les attentats sont rares dans les Landes, nous dit M. Baudrillart [1], les paysans n'hésitent pas à promener leurs troupeaux sur les jachères du voisin et à ramasser leur provision de chauffage dans ses bois. ...Ces mœurs traditionnelles tiennent à l'antique constitution du pays. Les communes possédaient autrefois d'immenses biens communaux et les habitants y trouvaient ces avantages de pacage et d'affouage, auxquels ils ne peuvent se décider à renoncer. »

« En Westphalie, écrit M. Roscher [2], maint partage de communaux, par le tort qui en résulta pour les petites gens, conduisit en 1848 à des excès qui en firent emprisonner des centaines. »

§ 5. — Conclusion sur la nécessité de conserver la propriété communale.

Le partage offre d'ailleurs d'autres inconvénients que ceux que nous avons signalés.

Il est, en effet, digne de remarque que les particuliers dont le désir très naturel est d'obtenir de leurs propriétés le rendement le plus fructueux, ont une tendance à défricher les bois dont le rapport est moindre que celui de la terre cultivée. Ainsi l'intérêt des particuliers dans cette mesure, n'est pas en concordance avec l'intérêt général.

Le partage prive la commune de ses revenus et d'un capital utile ; or, les communes ont des charges de plus en plus nombreuses en raison surtout de l'application des nouvelles lois d'assistance.

1. H. Baudrillart, *Les populations agricoles de la France*, 1893, appendice, p. 620.

2. Roscher, *Traité d'économie politique rurale*, 1888, p. 330, note.

Il nous paraît qu'à côté de celui des populations, l'intérêt des communes n'est pas à négliger.

M. Cauchy cite l'exemple d'une commune où a eu lieu le partage des biens communs. « On y voit, dit-il, les ruines des anciens bâtiments d'école ou de mairie dont l'entretien est devenu impossible à la communauté privée de ses biens. »

Cette étude sur le partage aboutit donc, à notre sens, à établir la supériorité et l'avantage de la jouissance commune sur le partage, et l'utilité de cette jouissance.

C'est aux habitants surtout que le communal doit rendre des services ; c'est pour les humbles, les moins fortunés et en prévision des temps difficiles qu'il faut le garder à la collectivité.

Nous dirons donc volontiers qu'il faut opter entre deux points de vue, celui de l'agriculture qui ne paraît pas avoir à la disparition des communaux un si grand intérêt qu'on le laisse généralement entendre, et celui des populations qui ont un intérêt considérable à leur maintien.

Nous n'hésitons pas pour notre part ; et d'autant moins que les sociétés modernes se préoccupent de plus en plus de la répartition de la richesse et non plus exclusivement de son accroissement.

Seuls, quelques économistes envisagent encore la solution des problèmes sociaux sans l'intervention de l'Etat. Ils se font pourtant tous les jours plus rares ceux qui peuvent encore s'approprier le langage suivant de Chabrol[1] : « Quand certains particuliers souffriraient un préjudice de la division des communaux, ce n'est pas ce que l'on doit envisager, l'œil d'un homme d'Etat ne doit voir qu'en

1. Chabrol, *Commentaire de la coutume d'Auvergne.*

grand et considérer l'ensemble, il l'examine relativement à l'intérêt public et général ; si les communaux d'une province produisent dans l'état actuel 100.000 livres de rente et que, partagés, ils doivent donner un million, il en résulte une augmentation réelle pour le royaume de 900.000 livres par an, et c'est cet accroissement général des richesses qui doit décider : il importe peu au souverain que les biens appartiennent à tel ou tel de ses sujets... mais il lui importe que la masse des productions reçoive un accroissement réel. »

L'intérêt des habitants a d'ailleurs fait de certains économistes — et non des moindres — des partisans convaincus des communaux.

« L'existence de ces biens, dit M. Le Play [1], et la conservation de la vaine pâture doivent être placées dans l'état actuel de l'Europe, au nombre des moyens d'assistance les plus efficaces en faveur des populations rurales ; souvent même, elles y ont trouvé le moyen d'échapper aux atteintes du paupérisme et de se maintenir dans un état prononcé de bien-être et d'indépendance. »

Et ailleurs : « En France, la sécurité des populations reposait sur des institutions positives. Au premier rang de celles-ci, ont toujours figuré les droits indivis d'usufruit sur certaines propriétés spéciales connues sous le nom de biens communaux. »

Leur principal rôle dans l'économie sociale, est d'assurer aux populations imprévoyantes des ressources que celles-ci ne pourraient conserver sous le régime de la propriété individuelle.

Ils sont l'occasion de la pratique de certaines vertus.

---

1. Le Play, *op. cit.* — Nous avons vu que Le Play envisage néanmoins pour l'avenir la possibilité de l'aliénation des biens communaux.

Dans des communes convenablement pourvues, les jeunes gens ne songent point à se marier avant d'être en possession d'une vache laitière qui doit assurer à la famille l'un des principaux moyens de subsistance.

Notre conclusion sera donc qu'il ne faut pas livrer les biens communaux à une vente d'ensemble ou à un partage généralisé.

Nous ne voyons du reste pas pourquoi le domaine communal serait nécessairement voué à la stérilité partielle qui le caractérise maintenant.

Sa mise en valeur permettra d'en attendre des services plus considérables.

Nous nous proposons dans les chapitres qui vont suivre d'en rechercher les conditions possibles.

QUATRIÈME PARTIE

L'organisation

CHAPITRE PREMIER

Dans quelle mesure le communal remplit sa fonction.

L'existence des communaux s'impose, avons-nous dit, à deux points de vue. Elle ménage l'avenir des finances communales pour lesquelles ils sont une ressource éventuelle précieuse, mais aussi et surtout elle sauvegarde l'intérêt des populations agricoles actuelles en même temps que celui des générations à venir.

Jusqu'à quel point les communaux remplissent-ils leur rôle ainsi compris ?

§ 1. — Le communal profite-t-il au pauvre ?

Nous avons dit que les communaux avaient pour les pauvres une réelle utilité. Il semble bien que de tout temps l'assistance par les communaux ait été le but poursuivi, but implicite de leur constitution pour ceux qui proviennent d'une concession [1], préoccupation constante de la royauté

1. Les concessions seigneuriales avaient pour but de coloniser d'abord et pour coloniser de secourir les misères.

sous l'ancien Régime, but enfin qui a pu être oublié à l'époque où le « laissez faire » de l'individualisme était un axiome incontesté, mais qu'à l'heure actuelle on doit de plus en plus se proposer, rechercher, si l'on veut enrayer le mouvement d'émigration vers les villes [1].

Cependant, M. Freyssinaud [2] conteste que le communal soit « le bien du pauvre ».

« L'état de la propriété, en Limousin, dit-il, varie suivant les communaux, qui sont, pour la plupart, envahis par les petits propriétaires. Ce genre de propriété communale les attire dans l'espoir fondé d'en devenir propriétaires et dans la certitude d'en avoir la jouissance... En matière de communaux, on peut faire deux raisonnements également vrais quoique contradictoires. Le premier consiste à dire : le pauvre, celui qui possède le moins de terres près du communal, est celui qui jouit le plus de ce dernier. Celui qui a des propriétés étendues use peu de ses droits de pacage... Il utilise ses biens personnels et préfère ses bons pâturages aux bruyères dévastées ou aux marécages. Celui, au contraire, qui n'a que sa maison et son jardin, ne quitte pas le communal. C'est sa vache qui profite des premières herbes et ce sont ses brebis qui tondent les premières bruyères. Les communaux sont le bien des pauvres. Le pauvre en défriche une partie et y récolte un peu de blé. Le pauvre y nourrit l'été une vache qu'il hiverne avec quelques quintaux de foin. Le pauvre y élève quelques brebis, une chèvre, un porc, dont la laine, le lait et le produit soulagent sa misère. Le pauvre, même quand il ne possède pas un pouce

1. Cela ne peut manquer d'être le but de la société actuelle. Les communaux, ceux dont les habitants ont la jouissance en nature, sont véritablement la « terre du peuple », traduction du mot *folkland*, nom que les anglo-saxons donnent aux terres en jouissance commune.

2. Freyssinaud, *op. cit.*

de terrain, peut encore se dire propriétaire, puisqu'il conserve toujours sa part dans les communaux de son village ; c'est là une propriété sainte et sacrée à laquelle il ne faut pas toucher. La jouissance des communaux est en raison inverse de la richesse et de la propriété. »

Tel est le premier raisonnement qu'on peut faire ; mais M. Freyssinaud s'empresse de faire connaître le second, auquel il se rallie.

« L'étendue des défrichements dans les communaux, poursuit-il, tend à diminuer de jour en jour; la raison en est bien simple, c'est que le travail n'est pas payé par la récolte et qu'il y a avantage à l'employer autrement. Si des parcelles de communaux sont encore cultivées, ce sont celles qui, mises en culture depuis longtemps, sont possédées par des propriétaires qui ont au moins une paire de vaches et ne sont pas réputés pauvres. Quant à la vache, aux brebis, à la chèvre, au porc, que le pauvre nourrit dans le communal, j'observerai que le pauvre est encore plus pauvre et ne possède pas tout cela. Mais enfin, admettons que le pauvre a une vache, des brebis, un porc, le tout ensemble ou une partie seulement. Cependant, à côté de lui, il y a d'autres habitants, riches sans doute par comparaison, qui possèdent deux, quatre, six vaches et même davantage de chèvres, de troupeaux de brebis et de porcs; ces habitants ont de grands besoins de litière. Ils prennent dans le communal les ajoncs et jusqu'au gazon, ils ont des bestiaux et par conséquent les moyens que n'a pas le pauvre de cultiver régulièrement les parcelles plus ou moins étendues du terrain communal. Qui donc en jouit le plus et retire la plus grande part de ses produits ? — Evidemment, le communal profite à chacun dans la proportion de ses propriétés privées. Le riche (je me sers de ce mot par comparaison seulement), le riche

prend donc plus que sa part en comptant par tête ou par feu, et réciproquement le pauvre ne prend pas toute la sienne... Qu'est-ce donc maintenant que cette propriété du pauvre dont il profite au contraire moins que les autres ? »[1]

D'abord, il nous importe peu de savoir si véritablement on doit donner l'épithète de pauvre à celui qui possède une vache, un porc ou deux brebis. Nous croyons qu'un ouvrier agricole, un tâcheron, obsédé par ce désir de profiter d'une propriété qui ne lui coûte rien, est capable d'arriver, à force peut-être de privations (on sait de quoi sont capables les paysans en France), à économiser les quelques francs nécessaires à l'acquisition de jeunes animaux qui seront nourris sur le communal.

Que celui-là soit pauvre, nous le croyons ; il n'est pas riche, certes, il vit avec peine, il a besoin du communal, voilà tout.

Si la critique de M. Freyssinaud ne s'applique qu'aux pâturages communaux, il n'est pas douteux qu'il ait raison et qu'en fait ce sont les gros propriétaires qui les exploitent à l'exclusion des humbles. Mais s'il entend donner à sa critique une portée plus étendue, elle est certainement injuste.

Ce qu'il paraît plus équitable de dire, c'est que le pauvre, dans le sens où nous entendons ce mot, ne retire pas des communaux tout le profit dont il pourrait bénéficier et que si ces derniers constituent un mode d'assistance, à coup sûr c'en est un détestable. C'est du moins la pensée de M. Berthélemy[2] que nous avons rapportée déjà. Sans en tirer les mêmes conclusions que lui, nous acceptons partiellement cette affirmation en lui attachant ce sens qu'une meilleure

1. Freyssinaud, *op. cit.*
2. Berthélemy, *op. cit.*

exploitation permettrait de retirer des communaux plus d'avantages pour la commune ou pour les habitants.

§ 2. — Usurpations et abus.

Les abus dont est victime la propriété communale sont nombreux et mettent en jeu sa consistance même. Beaucoup de communaux sont usurpés, sinon en totalité, du moins en partie ; c'est là une perte pour la commune et, dans le cas de jouissance collective, pour les habitants.

Un député du Puy-de-Dôme, M. Duchasseint, dans la séance du 27 octobre 1883, a donné, à l'occasion de la discussion de la loi sur l'organisation municipale, une classification originale des biens communaux. Il met à part, en faisant une catégorie nouvelle, les communaux usurpés : « Il y a, dit-il, trois catégories de biens communaux, ceux affermés par les communes, ceux partagés entre les habitants par feux et par lots et les communaux usurpés. » Tant il juge considérables les usurpations commises.

Il est curieux et déplorable à la fois de constater que ce ne sont pas les pauvres qui commettent ces empiètements. Ceux-ci ont pour auteurs les propriétaires riverains. Petit à petit, avec une persévérance rare, chaque année ils déplacent les bornes de leurs champs, empiètent sur le terrain communal. Dans le département du Puy-de-Dôme, il y a des usurpations de communaux qui s'élèvent au chiffre de 5 millions. Il est probable qu'il s'en produit également, et peut-être dans une aussi notable proportion, dans d'autres départements [1].

Les municipalités ferment généralement les yeux sur ces

---

1. Consulter, à ce propos, le rapport de M. Duchasseint cité plus haut.

abus. Elles perdraient leur popularité à vouloir les empêcher. Les usurpateurs, d'ailleurs, sont souvent des membres influents de la commune. « Parfois même ils sont membres du conseil municipal, et, par suite d'un concert frauduleux avec les détenteurs de communaux, ils opposent aux instructions préfectorales une coupable inertie. Ils vont plus loin, et si la commune est actionnée par un usurpateur, ils refusent d'autoriser le maire à défendre l'action, et laissent condamner la commune par défaut [1]. »

D'autres fois, les conseils municipaux proposent de voter la concession des terrains usurpés aux détenteurs, moyennant une somme qui ne représente pas la valeur réelle. C'est là, malheureusement, une tendance trop générale.

Ainsi, dans la Creuse, au dire de M. Freyssinaud [2], les envahisseurs obtiennent une prime, un droit de primauté, de préemption ; et pour avoir droit à la cession d'une parcelle de communal, il faut l'avoir préalablement usurpée.

Ailleurs, malgré l'interdiction légale, les maires partagent la propriété des communaux. Des officiers ministériels, des notaires, ne craignent pas de prêter leur concours à ces opérations illicites, en passant des actes de vente pour un domaine qu'ils savent à merveille être domaine communal.

On a vu fréquemment aussi des atteintes à ce domaine basées sur une prétendue copropriété. Des habitants d'un village se disent propriétaires par indivis d'un bois ou d'un pâturage, et, se fondant sur l'article 815 du Code civil, aux termes duquel nul ne peut être contraint de demeurer dans l'indivision, ils demandent que le bien leur soit attribué en

---

1. Paul Langlois, sous-préfet de La Châtre, *Des biens communaux. Administration, jouissance et mise en valeur*. Étude historique et administrative, Paris, 1866.
2. Freyssinaud, *op. cit.*

partie à chacun. Une circulaire du ministre de l'Intérieur, du 10 octobre 1842, signale l'emploi de ce procédé dans les départements du Cantal, de la Meuse et du Jura. Il a été dénoncé par le conseil général du Cantal ; le conseil général de la Haute-Vienne n'y a vu que l'exercice d'un droit légitime [1].

§ 3. — Infériorité du rendement des biens communaux.

Cette infériorité de rendement cause un grave préjudice aux intérêts de la commune, en faveur desquels, entre autres, nous avons demandé le maintien de la propriété communale ; elle est aussi une perte pour les habitants qui en jouissent.

Mais nous ne nous résignons pas à abandonner les communaux à leur état actuel, à voir persévérer les municipalités dans leur incurie.

Nous savons, par l'exemple des allmenden suisses, que la propriété communale n'est pas incompatible avec une bonne méthode de culture ; et, sans nous faire trop d'illusions sur le résultat qu'on peut attendre, nous pensons que le communal est parfaitement à même de remplir le rôle complexe auquel il est destiné.

Dans la société, la fonction crée l'organe, le temps le polit, l'assouplit, se l'approprie, le module à son gré. Il faut observer les faits, profiter des résultats de cette observation, mettre l'intelligence de l'homme au service des événements. Voilà le but.

---

1. Nous avons cité les expressions employées par le conseil général de la Haute-Vienne : « En admettant qu'il existe des propriétés affectées à certains corps moraux appelés communes, cela n'existe pas dans le département de la Haute-Vienne, ce ne sont autre chose que des propriétés indivises. » Le conseil général fait allusion ici aux biens sectionaux.

A l'affirmation qu'il faut conserver le communal en raison des services qu'il rend aux populations pauvres, on répond qu'il est victime d'usurpations, que la répartition des fruits communaux est mal faite. « Les communaux ravagés et pillés, puis dépréciés et partagés, dit M. Taine [1], sont autant d'organismes qu'on blesse avec profit momentané pour les indigents du village, mais au détriment de la production bien entendue et de l'abondance future. » Et nous regretterions comme M. Taine cette perte de capital s'il n'était possible d'y remédier.

Nous connaissons maintenant la thèse : le communal est le bien des pauvres, rend d'immenses services aux populations ; et l'antithèse : le communal est victime d'abus de toutes sortes, il est un obstacle au progrès de l'agriculture. Voici la synthèse : il faut pratiquer sur le communal les améliorations compatibles avec la jouissance commune de ce bien, il faut organiser l'administration, l'exploitation et la jouissance des biens communaux.

---

1. Taine, *Origine de la France contemporaine. — La Révolution*, t. III.

CHAPITRE II

Les améliorations qu'il faut attendre de l'initiative communale.

---

§ 1. — Relativité de la solution.

Nous avons parlé de synthèse. Mais il faut observer que les institutions humaines sont des corps infiniment plus délicats que les corps chimiques. Elles ont la variété pour loi. Aussi n'existe-t-il pas de solution absolue, unique, radicale. Une mesure généralisée ne répondrait pas au but qu'on se propose.

Il faut envisager la nature du sol, l'étendue de la propriété, la population, son importance, sa situation plus ou moins aisée, ses coutumes, les ressources financières dont la commune dispose, les travaux publics qu'elle doit entreprendre, etc. Ces contingences sont le fond de la question.

Prétendrait-on, par exemple, appliquer les mêmes mesures aux landes de la Guyenne et de la Bretagne et aux escarpements des Pyrénées ou du Puy-de-Dôme ? Parce qu'on jugerait convenable d'aliéner certains maquis de la Corse, faudrait-il déposséder les communes de la Marche de leurs riches herbages ou celles de la Côte-d'Or de leurs terres déjà fertilisées par la culture ? [1]

---

1. Le conseil général des Hautes-Alpes en 1843, et celui des Vosges en 1846, ont émis des vœux dans le sens de la relativité de la solution à intervenir.

« Toute théorie absolue en ces matières, écrit M. Cauchy [1], aboutirait à des résultats préjudiciables aux intérêts mêmes que l'on voudrait servir ; ce qui, dans certaines localités serait juste, utile, opportun, deviendrait ailleurs une source de froissements, d'injustice, de dommage. »

On peut dire d'avance, écrit à son tour M. Saint-Lager [2], que pour qu'une législation soit efficace en ces matières où des intérêts si divers, si opposés se trouvent engagés, elle devra prendre à tâche de respecter autant que les vrais principes du droit, les habitudes, les coutumes locales, certains préjugés même ; et si une théorie vraie en elle-même mais froissant quelques-unes de ces idées acceptées de tous se présentait, elle devrait être rejetée comme inapplicable ou nuisible. »

Le meilleur moyen de respecter ces principes semble résider dans l'autonomie communale. La commune est propriétaire, ses droits doivent être respectés à l'égal de ceux des particuliers.

Elle est, en effet, la seule qui connaisse parfaitement les intérêts à sauvegarder.

La nature du terrain sera le premier et le plus précieux indice de l'exploitation qui convient ; les besoins de la commune, ceux des habitants en seront un autre. La commune seule peut les apprécier, les peser et prendre utilement un parti entre les diverses solutions qui s'offrent à elle.

Et pour la jouissance, qui pourrait dire, parmi la variété des combinaisons qui se présentent, quelle est celle qu'il faudra préférer ? Quelle durée reconnaître aux allotissements, aux baux ; quels devront être la nature et le mon-

---

1. Eugène Cauchy, *De la propriété communale*, p. 111.

2. Juillet Saint-Lager, *De l'avenir des biens communaux en France et particulièrement dans les pays sectionnaires*, Paris, 1882.

tant de la taxe ; quelles clauses devront figurer au cahier des charges pour les communaux allotis, quelles conditions imposer aux ayants droit? Tout dépendra encore des coutumes et des intérêts en jeu.

L'Etat, s'il supprimait les droits des communes, serait tyrannique à son profit, et ce n'est pas là la conception moderne de l'administration. Ce procédé serait peu en harmonie avec la tendance générale qui est décentralisatrice.

Du reste, le budget communal a des nécessités, auxquelles la commune fait face grâce aux ressources que lui procure son patrimoine, et il serait souverainement injuste de lui retirer l'exercice légitime d'un droit, commun à tous les propriétaires.

Il faut donc avant tout rechercher quels sont les droits de la commune, comment, en quelles circonstances, et dans quelles conditions elle pourra les exercer en vue des améliorations dont nous avons constaté l'absolue nécessité.

La commune peut opter entre un certain nombre de solutions.

§ 2. — Les diverses solutions qui s'offrent au choix de la commune.

Aliénation. — C'est une mesure radicale et qui peut être dangereuse. Il est de règle qu'elle ne doit avoir lieu que dans des cas urgents pour un avantage réel et permanent et non pour un besoin passager et pour augmenter les revenus communaux.

La commune n'y aura généralement recours que lorsqu'il s'agira d'entreprises et de constructions qui intéressent en même temps l'avenir et le présent, principalement de constructions d'écoles, d'hôpitaux, d'hospices. C'est là « une

manière de perpétuer sous une autre forme le patrimoine dont toutes les générations successives devaient profiter [1]. » Cet emploi des biens communaux n'aura pas la même utilité pour les pauvres : il peut se commander néanmoins par une situation exceptionnelle et des besoins urgents.

L'aliénation est indiquée aussi pour les terres dont l'exploitation est impossible, les enclaves, les excédents de largeur des chemins et, en général, pour toutes les propriétés à l'occasion desquelles la commune paie l'impôt en pure perte. L'aliénation peut être employée pour payer des dettes urgentes et extraordinaires.

En dehors de ces cas, la plus grande prudence s'impose, car il serait injuste, redisons-le, pour alléger les charges du présent, de sacrifier le patrimoine des générations à venir.

L'administration préfectorale devra rappeler ces principes aux communes qui seraient tentées de les oublier. Les aliénations de communaux ne devront être autorisées « qu'avec une extrême réserve [2]. »

En comparant la statistique de 1892 avec celles qui l'ont précédée, on constate une diminution portant sur les prés, herbages et pâtis communaux. Ces biens comptent actuellement pour 2 millions d'hectares, alors qu'en 1859 le ministère de l'Intérieur accusait 2.864.561 hectares des mêmes biens. La principale cause de cette diminution réside dans des aliénations financièrement avantageuses pour les communes.

Echange. — L'échange, à part des circonstances excep-

1. Conseil général de Saône-et-Loire. — Cité par M. Cauchy, *op. cit.*, p. 115.
2. Circulaire ministérielle du 10 juillet 1864 (D., 64,3.184).

tionnelles, n'est guère un moyen pratique pour améliorer le patrimoine immobilier de la commune. La commune échangiste ne peut, en effet, recevoir plus qu'elle ne donne.

Partage à titre onéreux. — Nous avons dit, au chapitre de l'administration, en quoi il consistait, et que ce moyen exceptionnel s'excusait, surtout dans certains départements, pour la mise en culture des communaux improductifs.

Bien que le partage à titre onéreux mette en péril une partie du domaine communal, nous souhaitons le maintien de l'interprétation juridique en vertu de laquelle la jurisprudence en admet la validité.

Ce partage constitue, en effet, dans certaines circonstances, un précieux moyen de mise en valeur sans intervention d'aucune sorte.

Il a été peu pratiqué jusqu'ici. La difficulté, aisée à deviner, réside dans le fait d'exiger des habitants une redevance, en échange de terrains dont ils n'ont pas toujours besoin.

Ce fut néanmoins le procédé employé pour la mise en valeur des landes et terres incultes de la Bretagne, des départements des Landes et de la Gironde. Il est d'un usage courant dans certains départements à biens sectionaux, comme la Creuse, où son application est d'ailleurs plus facile.

Dans la Creuse, au moment où parut la législation de 1860, la statistique des biens sectionaux accusait une contenance d'environ 94.000 hectares. Le recensement de ces mêmes biens opéré à la fin de 1877 n'en accusait plus que 78.000. D'où une disparition de 16.000 hectares passés en dix-sept ans de *publico ad privatum*. Cette diminution est

due sans doute en grande partie à l'initiative du préfet Hendlé, qui, en 1871, trouvant les esprits préparés aux réformes qu'il allait inaugurer, entreprit d'appliquer les principes reconnus par la jurisprudence du Conseil d'Etat relativement aux partages à titre onéreux. « Son expérience a réussi, dit M. Saint-Lager [1], et tandis que les départements voisins ont gardé pour les générations à venir un capital improductif, semblables à un avare qui enterrerait un trésor, les populations de la Marche peuvent aujourd'hui faire valoir en biens fonds 16.000 hectares de plus qu'en 1871. »

Existe-t-il des communes, facilement reconnaissables à certains signes, où la vente et sa variante le partage à titre onéreux, peuvent être préconisés comme un moyen de livrer à l'agriculture une étendue superflue de terrains communaux dont les habitudes invétérées des habitants et un réel besoin de ces terres ne justifient pas le maintien ?

La Poix de Fréminville [2] disait, en 1743 : « Nous ne pouvons nous empêcher de faire une observation sérieuse au sujet d'un nombre infini de paroisses qui ont une étendue prodigieuse de communs, pâtis et pâturages, en sorte que le quart, le tiers ou la moitié serait peut-être beaucoup plus que suffisant pour les besoins réels du pâturage des bestiaux des habitants de la paroisse... Il est triste et fâcheux que l'on ne mette le surplus du nécessaire en bonne culture. »

Nous doutons qu'après les tempêtes qu'a essuyées la propriété communale à l'époque révolutionnaire, il y ait encore

1. Juillet Saint-Lager, *op. cit.*

2. La Poix de Fréminville, *Traité de jurisprudence sur l'origine et le gouvernement des communes ou communaux des habitants et seigneurs*, Paris, 1743, p. 344.

de semblables communes. Le partage onéreux serait pour elles une pratique très avantageuse.

Il peut être employé par toutes les communes dont les biens ont une assez grande étendue, dont la population est aisée, ou lorsque l'attribution des lots en propriété suffirait à subvenir aux besoins des habitants mis en possession.

Partage des communaux indivis. — Il est à recommander dans presque tous les cas.

Cependant, il peut se faire que l'intérêt qui s'attache à cette opération fasse parfois défaut. Il en est ainsi pour les vieux usages, tels que ceux qui existent dans les Pyrénées, où le pâturage est une institution régionalisée, si l'on peut dire, et où des communes en très grand nombre possèdent des pâturages intercommunaux [1]. Ces communes ne songent guère à mettre fin à cet état de choses qui existe depuis un temps immémorial et qui constitue la meilleure utilisation des pâturages dans ces régions.

Attribution au budget communal. — Le budget communal peut, au gré du conseil municipal, bénéficier de la totalité des produits vendus par la commune. Ces produits sont comptés au budget ordinaire. Ainsi les coupes ordinaires et les produits accessoires des biens communaux.

Quant aux coupes extraordinaires [2], elles ne peuvent être faites que pour cause de nécessité constatée, le dépérisse-

---

1. Ainsi au pays de Cèze (Basses-Pyrénées) 28 communes possèdent par indivis les mêmes pâturages.

2. On appelle coupes extraordinaires dans une forêt soumise au régime forestier celles qui intervertissent l'ordre établi par l'aménagement, les coupes par anticipation et celles des bois ou portions de bois mis en réserve pour croître en futaie et dont le terme d'exploitation n'a pas été fixé.

ment des bois, ou l'obligation de subvenir à des dépenses extraordinaires.

La commune vend rarement les produits autres que les bois : elle amodie préférablement les fonds.

Par exemple, la taxe imposée aux ayants droit rentre toujours dans la caisse municipale.

Amodiation. — L'amodiation est un excellent procédé d'amélioration. Outre cet avantage, elle a celui d'être pour la commune une source de revenus.

De leur côté, les habitants ne sont pas dépouillés de leurs biens ; ils trouveront, après le bail, ces biens améliorés et susceptibles de leur rendre de plus grands services qu'auparavant.

Soumettre les terres communales à une culture continue c'est les rendre beaucoup plus productives, donc, grossir une source de richesses. Mais on ne peut guère demander à l'ensemble des habitants d'une section ou d'une commune de les cultiver régulièrement. Les uns craindraient d'en trop faire et de travailler pour leurs voisins, les autres en feraient moins, comptant profiter du travail des premiers. Il faut être sûr de profiter seul de l'amélioration de ces terres improductives pour entreprendre de les défricher ou de les dessécher et faire des travaux toujours pénibles, souvent dispendieux. Une collectivité dont les individus n'auraient pas la perspective de bénéficier seuls d'une plus-value qui leur aurait coûté à tous de nombreux efforts, reculerait devant ces travaux. On peut donc concevoir des cas où l'amodiation est décidée par le conseil municipal à bon droit, surtout lorsque les besoins des habitants ne sont qu'une considération secondaire.

On fait à l'amodiation certaines objections.

M. Freyssinaud, qui est partisan du partage, a repoussé l'amodiation sous prétexte que le fermier rendrait la terre en mauvais état : « Est-ce que le fermier, dit M. Freyssinaud [1], aura des ressources suffisantes pour féconder le sol ? Est-ce qu'il trouvera dans la seule perception des revenus un stimulant assez vif, une récompense suffisante à ses labeurs ? Est-ce qu'il voudra, par des travaux d'irrigation, par des dépenses nécessaires, créer un capital qui ne profiterait pas à sa famille ? Nous ne le pensons pas. Les biens affermés, épuisés par un premier effort, seraient restitués à la commune dans un état plus déplorable que celui où ils étaient au moment du bail, et l'amodiation n'aurait d'autre résultat que de compliquer davantage pour l'avenir les difficultés du partage. »

C'est pourquoi il faut étudier avec soin la question de la durée du bail; c'est là que réside le point délicat. Il importe en effet d'éviter deux excès. De trop longs baux immobiliseraient la terre et engageraient l'avenir ; et c'est avec juste raison que l'autorisation préfectorale est requise pour la passation des baux de plus de dix-huit ans. Leur durée doit rarement dépasser ce temps et n'excéder jamais trente années, « afin que les communes ne soient pas privées trop longtemps de la libre disposition de leurs ressources et puissent ainsi réaliser les améliorations qui seront commandées par l'intérêt public [2]. »

Par contre, des baux trop courts ne permettraient pas une amélioration sensible. Mis en possession pour un temps insuffisant, le fermier tirerait de la terre tout ce qu'elle pourrait donner. Loin d'amender le sol, il achèverait de l'épuiser.

---

1. Freyssinau,d*otp. cit.*
2. Béquet, *Répertoire de droit administratif*. Commune, 270.

La durée habituelle des baux est de neuf, douze et dix-huit ans.

Une objection se pose encore. On dit : peu importe la durée du bail. Vous n'empêcherez pas que le fermier, voyant arriver l'échéance finale, ne s'abstienne de travaux et de soins qui ne profiteraient qu'au fonds et ne néglige de restituer au sol l'énergie qu'il lui retire, en un mot ne lui demande, les dernières années, plus qu'il n'est raisonnable de le faire. Il en résulte que le sol revient à la commune non pas enrichi mais au contraire appauvri.

Il est bon de remarquer que l'objection ne perd pas sa valeur quand elle vise l'amodiation de biens appartenant à des particuliers. C'est donc une question d'ordre très général. Elle a justement ému les économistes et les agronomes, qui ont proposé des modèles de baux remédiant à la plupart des inconvénients de l'amodiation. Rien ne s'oppose à ce que les communes y aient recours.

Abandon aux habitants de la jouissance communale. — Cela peut se faire de plusieurs manières : ou bien le communal est livré à la jouissance promiscue, c'est-à-dire qu'on laisse les habitants s'emparer à leur guise des fruits communaux, ou bien l'exploitation des biens se fait d'une façon déterminée par les soins de la commune et les fruits sont distribués en nature ou vendus, le prix en étant remis aux habitants [1].

Le premier procédé ne peut guère être employé qu'à l'occasion des pâturages, le second se conçoit pour toutes natures de propriété, vergers, bois, herbages, tourbières.

---

1. Nous avons déjà eu l'occasion de dire à propos de l'affouage que la légalité de ce procédé était fortement contestée.

Allotissements de jouissance et jardins communaux. — L'allotissement de jouissance n'est, à proprement parler, qu'une amodiation ou un bail à prix réduit, consenti par la commune à tous les habitants, et privé des avantages de la concurrence. Le partage se fait entre tous les chefs de famille domiciliés, par lots égaux, pour un temps plus ou moins long et moyennant le paiement d'une redevance annuelle.

Il convient qu'il ait lieu, comme l'amodiation, et en raison des mêmes considérations, pour un temps qui ne soit ni trop long ni trop court.

Les allotissements héréditaires sont une prime donnée à l'activité individuelle en flattant, par l'appât d'un droit équivalent à la propriété, l'impérieux instinct d'appropriation. Ils peuvent donner de bons résultats. Ils en ont donné d'excellents au XVIIIe siècle, où ils furent employés pour le dessèchement des marais. Ils pourraient être encore utiles dans des cas semblables. Mais le Conseil d'Etat n'en reconnaît pas la légalité, non plus que celle du partage de jouissance à vie. La nécessité ne se fait d'ailleurs pas sentir d'une modification à cet égard.

Généralement les allotissements sont consentis pour trois, six, neuf, douze, dix-huit, vingt et trente ans, le plus souvent pour une durée de quinze à dix-huit ans. C'est une affaire d'espèce ; la décision à prendre dépend des besoins des terrains et de ceux des allotis [1].

L'allotissement a ses ennemis. Certains trouvent que, d'une part, les redevances imposées par la commune sont

1. Il faut tenir compte pour fixer la durée de l'allotissement de ce fait qu'une personne venant se fixer dans la commune, même peu de temps

trop faibles et ne fournissent pas à celle-ci une ressource suffisante ; et que, d'autre part, l'alloti est souvent dénué des capitaux nécessaires à une bonne exploitation.

Disons simplement que dans le cas où le manque de capitaux devrait nuire à l'agriculture, le partage de jouissance ne semblerait pas indiqué. Mais le plus souvent le travail de l'homme est tout ce que demande la terre allotie en raison même de l'exiguité des lots.

Nous avons vu que les allotissements se pratiquent couramment en Lozère. La durée en est de dix-huit ans. On constate dans ce département qu'à 1.400 mètres d'altitude les résultats sont nuls et donnent lieu aux plaintes des paysans. A partir même de 1.250 mètres l'expérience prouve qu'ils n'occasionnent que des déceptions ; le sol reste en friche, la culture étant impossible. L'opération pour ces terrains a été mauvaise. Elle n'a donné lieu à aucune amélioration. Elle a privé les populations du droit de parcours en usage pour les troupeaux communs. Mais les résultats sont excellents à une moindre altitude, là où on ne rencontre plus de bruyères, mais des terres labourables et grasses que le particulier peut aisément faire valoir.

La coutume des partages est encore en vigueur dans les montagnes entre l'Hérault et l'Aveyron, où les communaux sont très vastes, et dans le Puy-de-Dôme, la Meurthe-et-Moselle, les Vosges, l'Indre, etc.

Dans la Haute-Loire, depuis quelques années, l'allotissement est très en vogue. On y juge ce mode de jouissance très démocratique parce qu'il accorde à l'habitant pauvre

---

après le règlement de partage se voit enlever, pour jusqu'à la fin de la durée de l'allotissement, une source précieuse de profits.

le même lot qu'au riche, tandis que la jouissance commune des terres en pâturage favorise surtout le riche. Certainement, plus de 2.000 hectares sont amodiés ou allotis dans ce département. Les lots comprennent généralement des pâtures et quelquefois des terres labourables, peu ou point de bois — ceux-ci étant généralement soumis au régime forestier.

L'allotissement constitue partout une excellente mesure, principalement quand, en dehors des conditions précédemment énoncées, les terres se trouvent à proximité des habitations et que celles-ci sont agglomérées dans le village.

« Nos départements les plus pauvres, écrit M. Ferrand [1], possèdent des communaux d'une grande étendue qu'ils ne peuvent, en général, ni louer, ni aliéner, ni gérer avec profit ; leur population, sur plus d'un point, est misérable, sans industrie, souvent sans travail ; ici encore, ici surtout, qu'on ait recours à l'allotissement ! Concéder, même temporairement, un lot de terre à un chef de famille, c'est le mettre en possession d'un capital, c'est l'attacher au sol et au travail et le préparer à tous les instincts et à tous les enseignements de la propriété. Une population malheureuse et inquiète trouvera dans l'allotissement des éléments sérieux de bien-être et de moralisation ; la commune, des ressources nouvelles qu'elle pourra élever selon le revenu des lots et selon les besoins de la caisse municipale [2]. »

---

1. Joseph Ferrand, *De la propriété communale en France*, 1859, p. 66.
2. L'*allmenden* est en somme l'application généralisée et méthodique de ce système. Il sauvegarde à la fois l'intérêt de l'agriculture, celui des habitants pour lesquels il constitue un excellent moyen d'assistance et celui de la commune qui touche une redevance d'une certaine valeur. L'*allmenden* a en Suisse les plus heureux effets : « Il attache le campagnard à la terre par les liens de l'intérêt et prévient ainsi en quelque mesure l'émigration à la ville. Il offre aux familles peu aisées un secours moins sujet à objection que la loi des pauvres et le *Work-House* en

Si, n'envisageant maintenant l'allotissement que dans ses rapports avec le pauvre, nous voulons connaître l'utilité qu'il peut avoir pour lui, nous n'avons qu'à considérer les résultats de la législation des *allottments* en Angleterre.

La paroisse de Balmer (comté d'Essex), était une des plus chargées de pauvres. On donna à 73 familles 40 verges par famille, 10 shillings de loyer (13 fr.). Cette paroisse présente l'aisance la plus générale. M. Denison, un des commissaires chargés de faire un rapport sur la condition des fermiers et des enfants dans les campagnes, en témoigne ; et il ajoute : « les lots de terre ont fait succéder la prévoyance à l'imprévoyance. Un chef de famille qui n'en a pas obtenu se considère comme étant moins riche de 2 shillings par semaine. »

L'allotissement a un rôle moralisateur incontestable. D'abord il crée entre les paysans un excellent esprit d'émulation, leur donne de bonnes habitudes de travail et les incite à rechercher les meilleurs procédés de culture; il perfectionne ainsi leur instruction agricole.

Il amène la régularité de la vie, favorise les bonnes habitudes, il est plus que moral, il est social. En effet, les journaliers, sous la poussée de cette émulation, trouvent là de l'occupation pour les moments de loisir. Ils oublient le cabaret.

Du reste, le chef de famille n'est pas seul à gagner à cette pratique. La culture des parcelles occupe aussi la femme et les enfants, et leur procure un travail facile et profitable. Les enfants apprennent leur métier de cultivateurs. Ils s'ha-

---

Angleterre et que les bureaux de bienfaisance du continent. Il empêche la naissance ou l'accroissement du paupérisme rural. » (E. de Laveleye, *La propriété primitive dans les townships écossais*, Orléans, 1885, p. 13. Extrait du compte-rendu de l'Académie des sciences morales et politiques).

bituent à planter et à sarcler. La femme déploie son habileté dans la préparation des végétaux et améliore la cuisine du ménage.

Les enquêteurs anglais sont unanimes à constater ces excellents résultats [1].

Nous parlons là à peu près uniquement d'allotissements de dimensions réduites, de véritables jardins.

Les *jardins* communaux sont des dérivés de l'allotissement de jouissance ; il nous reste à en dire quelques mots.

Ils sont, au point de vue de l'assistance, une utilisation admirable des communaux. C'est la charité privée qui, en France, s'est efforcée de les créer, à l'usage seulement des ouvriers des villes.

M. Louis Rivière, dans un rapport présenté à la Société d'Economie sociale [2], a développé à ce propos d'intéressantes considérations que nous allons faire connaître.

L'initiative première revient à Mme Hervieu, à Sedan. Mme Hervieu obligea un jour une famille qu'elle secourait à louer un jardin. « On se mit à l'ouvrage sans entrain, on y prit goût peu à peu, et, au bout de quelques mois, non seulement la famille se nourrissait en grande partie, mais elle vendait des légumes pour une somme fort appréciable et qui la tirait de la misère. A la suite de cette expérience, une société fut formée. Elle loua aux environs de la ville deux pièces de terre d'une surface totale de 14.000 mètres et les divisa entre 21 ménages. Les parts variaient de 600 à 800 mètres carrés, suivant le nombre des personnes compo-

1. Les rapports d'enquête sont de M. Denison, pour le comté d'Essex, et de M. Vaughan pour les comtés de Kent, Surrey, Sussex. C'est à ces deux rapporteurs que nous avons emprunté les diverses considérations qui précèdent. Cf. Léon Faucher, *Etudes sur l'Angleterre*, 2e édition, 1856, t. I, p. 439.

2. Séance du 10 janvier 1898.

sant la famille. Outre la terre, on fournit aux preneurs les graines, outils et engrais nécessaires pour commencer à la cultiver. Les résultats de la première année se résumaient ainsi : avec une dépense de 531 fr. 75 on a assuré à 45 personnes un secours effectif et une portion notable de la nourriture, le tout évalué, pour l'année, à 3 fr. 67 par personne ou 0 fr. 30 par mois. Qu'eût produit un secours aussi minime donné en argent ou en bons ? [1] »

En 1897, la société a assisté 95 familles, les jardins couvrant tout près de 6 hectares.

Une œuvre analogue a été créée à Saint-Etienne, à Rosendaël, Arras, Hazebrouck, Gravelines, Valenciennes, Montreuil-sur-Mer ; ce mode d'assistance a passé la frontière belge. Des jardins ouvriers ont également été créés à Berlin, et surtout aux Etats-Unis, où ils ont pris une extension considérable. Là, de puissantes associations se sont fondées pour assurer aux « *inemployed* » la possession de lots de terre. L'œuvre entreprise a donné d'excellents résultats. Elle s'étendait aux ouvriers ruraux.

L'exemple des Etats-Unis et celui de l'Angleterre prouvent que l'application aux travailleurs agricoles de l'assistance par le travail produit les mêmes bons effets.

On ne voit que des avantages à ce qu'une commune consacre aux habitants pauvres une certaine quantité de ses terres les plus fertiles [2].

Le caractère du *jardin rural* différera partiellement du jardin ouvrier. Ici, on s'est vu obligé de procéder à une

---

1. Rapport de M. Louis Rivière.

2. La statistique de 1892 accuse une tendance marquée des jardins communaux à augmenter en nombre et en superficie. Rien n'empêche de supposer que cette augmentation est due à la pratique que nous préconisons ici ; et il paraît tout naturel qu'on l'ait tentée.

distribution de graines et d'outils. La commune rurale ne sera pas dans la nécessité de faire cette dépense. Elle a affaire à des gens spécialisés qui possèdent des outils et pourront même se procurer assez facilement les graines nécessaires à l'ensemencement. C'est là une grande supériorité que possèdera le jardin rural sur le jardin ouvrier [1].

L'aliénation, l'échange, le partage à titre onéreux, l'amodiation, les allotissements de jouissance, la jouissance commune, la vente directe des fruits communaux et l'attribution du prix à la caisse communale, tels sont les moyens habituels dont la commune dispose pour adapter l'exploitation et la jouissance de ses biens aux situations variées qui peuvent se présenter et aux divers intérêts qui sont en présence.

Ce qu'il faut espérer de l'initiative des communes. — On ne peut s'empêcher de songer à l'inertie et à l'incurie des communes pour ce qui regarde leurs biens.

Que la mise en valeur de ces biens exige des procédés autres que ceux que nous venons de faire connaître, qu'il faille faire des travaux d'irrigation, de desséchement ou de plantation, on devra, dans la plupart des cas, abandonner l'espoir de voir s'amender les terres communales.

Et quelle confiance peuvent inspirer les habitudes de mauvaise gestion et de gaspillage des communes !

Les budgets communaux portent tous la preuve de dépenses considérables, mais bien peu comprennent des

1 Il ne nous paraît pas inutile de rappeler à ce propos que la récolte ne doit pas s'estimer au prix auquel elle est vendue, mais au prix qu'aurait dû débourser l'ayant droit pour acheter l'équivalent, du moins d'une façon habituelle. Car il n'en va pas ainsi pour les produits vendus. Il est vrai que la vente des produits du jardin sera un excellent signe, le paysan n'étant naturellement tenté de vendre que son superflu.

crédits destinés à la restauration du patrimoine commun.

Si nous envisageons les forêts, nous sommes obligés de constater qu'au lieu de chercher à en panser les blessures, au lieu de s'attacher à donner une vitalité nouvelle à ces magnifiques propriétés, elles ont, dans certaines contrées, suivi une voie toute différente : « Que fallait-il pour rendre à ces incomparables propriétés qui croissent sans peine comme sans effort et dispensent avec tant de libéralité à tout ce qui les entoure, l'aisance et la prospérité ? Peu de chose à coup sûr : se borner à la jouissance du père de famille et pour cela, maintenir rigoureusement la différence entre le fonds et le revenu, combler les vides, adopter un mode de traitement rationnel et s'y tenir, protéger les massifs par quelques travaux peu onéreux, mais intelligemment et honnêtement conduits, enfin consacrer à ces travaux une faible part des rentrées annuelles. »[1]

« Sous la pression de besoins urgents et de dettes exigibles à bref délai, dit M. Baudrillart[2], les municipalités veulent et n'ont d'autres préoccupations que de rechercher les lambeaux des forêts échappées aux exploitations récentes déjà si radicales, pour tâcher d'équilibrer des budgets toujours béants ou de masquer un déficit qui se creuse sans trêve... Les jeunes futaies ouvertes prématurément, les taillis recépés avant l'âge, les quarts en réserve détruits, les exploitations bouleversées, les derniers porte-grains convertis en bûches, le fonds confondu et liquidé avec le revenu, voilà ce qui se fait. »

M. Caffin[3] nous donne deux exemples de la résistance

1. *Revue des Eaux et Forêts. Appauvrissement des forêts communales*, par E.-B , année 1889.

2. H. Baudrillart, *Populations agricoles* (populations du Midi), 1893.

3. Caffin, *Des droits de propriété des communes sur les biens communaux*, 1860, p. 102.

des municipalités à la mise en valeur des biens de la commune : « Les efforts les plus actifs ont été faits auprès du conseil municipal de Vron pour lui faire comprendre combien il importait de ne point laisser plus longtemps improductifs ses biens communaux ; mais dans cette commune, les cultivateurs aisés trouvent très avantageux d'exploiter ces biens à leur profit en les faisant paître par leurs bestiaux. Le sentiment de l'égoïsme est même poussé si loin que cent ménages qui ne possèdent que des chèvres n'ont pas le droit de les envoyer sur les friches. Le conseil municipal de la commune de Bailleul s'oppose à l'amélioration des communaux par les locations et aliénations. »

Il ne faudrait pas toutefois pousser ce tableau trop au noir et croire que les communes repousseront toujours systématiquement toute tentative de mise en valeur.

Bien des communes, d'elles-mêmes, créent des allotissements et des jardins. Il faudrait désespérer du régime municipal et des libertés qu'il assure s'il devait fatalement prêter à d'aussi absurdes résultats. Et nous ne pensons pas trop présumer de la sagesse municipale.

En 1839, le conseil général de la Côte-d'Or élabora un règlement pour l'exploitation du domaine communal [1]. Dès 1845, ce règlement était applicable dans 115 communes du département ; le nombre des hectares de terre ainsi affermés était de 3.738, donnant un revenu de 149.000 francs.

---

1. D'après le règlement de la Côte-d'Or, l'amodiation du 1/4 des biens communaux était mise aux enchères avec concurrence et publicité. Les trois autres quarts étaient divisés à la manière des affouages, entre chefs de famille, ou amodiés aux enchères. Dans ce cas les baux devaient être passés pour 9 ans au moins et 18 ans au plus. Chaque année le conseil municipal devait déterminer la contribution afférente à chaque lot.

En 1848, le Doubs suivit l'exemple de la Côte-d'Or, ainsi que les départements de la Haute-Saône et du Pas-de-Calais. Partout il en résulta les mêmes bienfaits.

Il faut conclure de ces exemples que l'initiative communale est susceptible, malgré tous les inconvénients qu'on lui reconnaît, de rendre de grands services pour la mise en valeur et l'organisation de la propriété communale, mais que cette initiative a besoin d'être secondée et éclairée.

§ 3. — Nécessité de seconder l'initiative communale.

En quoi on peut la seconder. — L'exemple des communes de la Côte-d'Or, de la Haute-Saône et du Pas-de-Calais, laisse quelque espoir de convertir les municipalités à une administration plus rationnelle de leurs biens, d'autant que pour obtenir ce résultat on n'est pas dépourvu de tous moyens d'action sur elles.

Il ne paraît pas impossible de diriger l'initiative des communes ; et, dans la mesure où on le pourra, nous croyons qu'on doit le tenter. Comment ?

En encourageant les communes dans les bonnes pratiques administratives, en les entourant de conseils, d'indications de bonnes méthodes et de procédés avantageux de jouissance.

Ainsi nous avons constaté que les allotissements de jouissance répondent aux besoins les plus habituels de la propriété communale, des habitants et des communes. Il serait sage, dans une infinité de cas, de les favoriser d'autant plus que les clauses des cahiers des charges peuvent adapter ce mode d'exploitation à la variété des besoins.

Souvent, c'est par ignorance que se perpétuent les mauvaises traditions ; il faut indiquer les bonnes aux communes; même sans changements notables, certains services pourront leur être rendus.

Nous voudrions, par exemple, voir se répandre le partage en argent de l'affouage.

Voici, à ce propos, ce qui se passe dans certains pays, le Jura notamment.

En 1898, la commune de Moirans a procédé au partage en argent de son affouage qui porte chaque année sur une coupe de 817 mètres cubes de sapins. Les affouagistes étaient au nombre de 300 et plus. Ils se partageaient jusque-là en nature la coupe affouagère que la commune faisait exploiter, cuber, numéroter à ses frais. Ils avaient ensuite à aller reconnaître leurs lots et à chercher acquéreur ; puis, ils retiraient péniblement une vingtaine de francs de leur part. La vente sur pied en bloc par l'administration a permis de supprimer tous les frais qui incombent à la commune, d'épargner des désagréments aux ayants-droit et chacun a touché une trentaine de francs, soit 50 % de plus. Il est à souhaiter que les avantages de ce mode de partage soient compris et que ce dernier soit adopté.

L'avantage est surtout considérable quand il s'agit du partage mixte. Pour s'en rendre compte, supposons qu'on ait adopté ce mode de partage pour une commune comptant 100 feux et 400 habitants. Si la distribution se fait par lotissement individuel, il faudra diviser d'abord la totalité de l'affouage en deux parts égales, puis chacune de ces parts respectives en 100 et en 400 parts égales. Si l'on a recours au sectionnement, on devra, après le partage en deux moitiés, constituer pour chacune de celles-ci

des séries et des sections distinctes : la dissémination serait moindre, mais la complexité plus grande. Avec la répartition en argent, au contraire, tout se simplifie et il n'y a plus de morcellement. Si le produit net de la vente s'élève par exemple à 8.000 francs, la moitié de cette somme sera répartie entre les 400 habitants dont chacun recevra 10 francs et l'autre entre les 100 chefs de famille ou de ménage qui toucheront 40 francs chacun. Comme d'ailleurs chaque chef de famille ou de ménage est en même temps habitant de la commune, sa part sera de 50 francs. A celle-ci s'ajoutera souvent celle des *alieni juris* placés sous la puissance du chef de famille [1].

M. Germain [2] signale aussi le grand intérêt que peuvent avoir les délivrances affouagères à titre de garantie pour le fonctionnement des caisses rurales de crédit qui commencent à se répandre en France et dont le développement est si désirable pour les habitants des campagnes.

Nous ne donnons là que des exemples.

D'utiles conseils peuvent être donnés aux communes à l'occasion de l'exploitation de leurs biens et relativement à certaines pratiques qui pourraient être avantageusement adoptées.

Ce serait une œuvre utile que de les déterminer à élaborer des règlements de pâturage.

Il en existe, quoique en trop petit nombre. D'excellents ont été établis.

Celui de Bourg par exemple, contient dans son article 12

---

1. Ce procédé est courant dans le Jura. Un grand nombre de communes des Vosges s'apprêtent à le pratiquer.

2. L. Germain, *Manuel de l'affouagiste dans les biens communaux.*

un privilège pour les pauvres. Les particuliers peu aisés qui n'hivernent que très peu ou point de bétail ont, en été, les mêmes droits que s'ils avaient hiverné deux vaches. Il est permis de faucher l'herbe des communaux après le 15 septembre, mais seulement dans les précipices, rochers, endroits inaccessibles ou dangereux aux animaux.

Les bons exemples sont contagieux. On verrait, comme cela s'est produit dans les régions alpestres, les communes s'empresser d'imiter celles qui possèderaient des règlements.

Quant aux usages locaux, ils sont de deux sortes, ceux nécessaires à l'exercice de certains droits de propriété en matière rurale, ceux qui sont fondés sur l'habitude et la routine et n'offrent aucune garantie d'utilité réelle. C'est avec juste raison que les premiers seront respectés ; l'initiative privée devra combattre les seconds ; ce sont des abus déplorables qui s'abritent sous le nom d'usages.

Nous parlons de conseils à donner aux communes. Mais qui sera autorisé à le faire ?

Rôle des sociétés et des autorités placées près des communes. — Sous ce rapport les *sociétés d'agriculture* peuvent jouer un très grand rôle[1]. Les sociétés locales sont particulièrement bien placées. C'est ainsi que la société forestière de Franche-Comté et Belfort a émis un vœu relatif aux pâturages. Connaissant les coutumes, les besoins du pays, des terres, des habitants, elle demande l'interdiction des moutons et chèvres non hivernés dans la com-

1. La Société d'Agriculture et la Société des Agriculteurs de France notamment.

mune, la limitation à un nombre déterminé de têtes, 5 ou 6 par famille, de l'effectif du petit bétail qui pourra être introduit gratuitement ou à bas prix sur les terres communes.

Les *conseils généraux* aussi emploieront utilement leur influence. Nous venons de voir l'efficacité de leur intervention, par l'exemple des conseils généraux de la Côte-d'Or, de la Haute-Saône et du Pas-de-Calais, dont les projets de règlements ont été aisément adoptés par les communes. Leur influence est destinée à être prépondérante, leurs conseils seront irrésistibles s'ils mettent en même temps à la disposition des communes cette grande force, l'argent, sous forme de subventions aux communes qui entreprendraient la mise en valeur de leurs biens.

Les *préfets* paraissent désignés autant que le sont les conseils généraux pour peser sur les décisions des communes. Leur influence est grande, ils sont à même d'apprécier les véritables intérêts des communes.

C'est pourquoi ils ne doivent pas hésiter à exercer les droits qu'ils possèdent en vertu de la tutelle administrative et à n'accorder qu'à bon escient leur autorisation quand elle est requise, comme dans le cas d'aliénations, d'amodiations à longue échéance, etc.

Rôle de l'Etat. — Nous ne croyons pouvoir, par les divers moyens que nous venons de passer en revue, remédier à tout le mal. Il ne faut pas oublier le but qu'on se propose et qui est de combattre les usurpations ; de donner au communal une organisation telle qu'il devienne vraiment « le bien du pauvre » ; d'améliorer la terre communale pour en obtenir un meilleur rendement, résultat qu'on

attend surtout du défrichement et des plantations de bois. Donnera-t-on à cet égard toutes les indications utiles? Il faut compter avec la routine et l'esprit des campagnes qui s'effraie facilement des innovations et croit aux vieilles méthodes. Cet esprit est puissant.

Le mieux est donc de faire appel à l'autorité la plus haute, la plus écoutée, celle sur laquelle tout le monde compte en France, à laquelle tout le monde a recours, à l'Etat.

Personne du moins ne contestera la légitimité du rôle que nous voudrions tout d'abord lui voir jouer, et qui est de suppléer aux initiatives des conseils généraux, des préfets, etc., d'accorder aux communes des conseils et des encouragements.

Il nous paraîtrait à la fois intéressant et utile de faire faire de temps à autre par les *professeurs d'agriculture* des conférences sur les biens communaux [1]. Les *agents forestiers* [2], les *ingénieurs des ponts et chaussées*, pourraient chacun en ce qui les concerne, intervenir auprès des communes.

Ils s'efforceraient de se mettre à leur portée et d'envisager spécialement les questions d'espèce.

On pourrait encore, puisqu'une certaine place est faite déjà à l'enseignement agricole dans les *écoles primaires supérieures*, y aborder cette question de l'amélioration des biens communaux. L'instituteur donnerait là un enseignement utile qui se propagerait aisément [3].

---

1. Les professeurs d'agriculture font tous les ans des conférences cantonales.

2. Au cours de leurs tournées.

3. Les conseils de révision en réunissant tous les maires des cantons

Mais l'intervention de l'Etat devrait aussi se traduire d'une façon plus tangible.

Pour encourager les bonnes méthodes de jouissance, l'allotissement surtout, il dispose d'excellents moyens ; le meilleur serait sans doute la remise partielle de l'impôt tant que dureraient certains modes de jouissance ; l'impôt irait croissant après un certain temps, mais sans jamais atteindre complètement son taux normal [1].

Ce dégrèvement aurait une influence heureuse encore pour la mise en valeur des communaux ; et même on devrait accorder dans ce cas la remise totale de l'impôt foncier établi sur ces biens [2].

Des subventions qu'accorderait l'Etat sous forme d'argent, de travaux, de délivrance de plants et d'engrais, favoriseraient utilement la mise en valeur par le desséchement des terrains inondés, le défrichement et le boisement des terres incultes [3].

La déclaration royale du 13 août 1766, accordant des encouragements à ceux qui défricheraient les landes et terres incultes, produisit d'excellents résultats. C'est ainsi qu'en 1787, grâce aux dispositions libérales de cette décla-

---

sont une excellente occasion de faire entendre les conseils dont nous parlons. Cette année-ci, par ordre du ministre de la guerre, les séances des conseils étaient suivies d'une conférence sur le ravitaillement. Pourquoi ne ferait-on pas, une autre année, des conférences sur l'amélioration des communaux ?

1. On pourrait aussi dégrever d'impôts les communes qui auraient remplacé le partage par feu par le partage par tête ou le partage mixte. Voir plus loin.

2. La loi de 1882 accorde la remise de l'impôt foncier pendant 30 ans aux terrains en montagnes qui ont été restaurés.

3. Des plants et des engrais pour les terrains incultes, des travaux pour les marais, de l'argent dans tous les cas.

ration, on avait défriché dans 28 provinces du royaume environ 400.000 arpents [1].

On peut espérer obtenir actuellement le même succès auprès des communes. Nous avons personnellement pour nous en convaincre l'exemple de ce qui s'est passé dans la Haute-Loire où la mise en valeur, par le boisement surtout, a rendu des services certains. Les communes se gardaient de boiser d'elles-mêmes, car les cultivateurs n'ont pas la patience d'attendre de nos jours les résultats à longue échéance. Cependant, grâce aux concessions de plants par l'Etat et à la subvention en argent du département (1.000 francs), plusieurs municipalités sont entrées dans la voie du boisement spontané [2].

En définitive, l'initiative communale peut faire œuvre utile, et il est légitime de fonder sur elle quelque espérance.

Ecoutons l'éloge que M. Cauchy [3] fait de la méthode de la persuasion : « La persuasion est un grand levier en toutes choses et le Gouvernement ne manque pas de moyens de faire comprendre ses vœux. Aux communes qui hésitent, parce qu'elles redouteront les dépenses premières, que l'on fasse quelques avances. » Si des communes, par un aveuglement étrange et un mauvais vouloir coupable résistaient quand même, M. Cauchy compte sur l'exemple, qui ne saurait qu'être promptement suivi.

---

1. Léonce de Lavergne, *Les assemblées provinciales en France*. Voir cette loi, Isambert, *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XXII, nº 918, p. 461.

2. Citons les communes suivantes : Allègre, Beaulieu, Saint-Pierre-du-Champ, Saint-Jean d'Aubrigoux, Le Bouchet-Saint-Nicolas, Chanaleilles, Thoras, Pinols, Ferrussac, etc.

3. E. Cauchy, *De la propriété communale*, 1848.

Mais ce serait d'un optimisme trop grand de croire que la persuasion peut suffire.

Le plus souvent, ceux qui sont partisans du maintien de la propriété communale ne bornent pas là l'intervention de l'Etat. En sachant et en proclamant partout l'excellence, ils préconisent des mesures générales d'intervention.

Nous allons étudier les manifestations principales de cette opinion.

CHAPITRE III

Modifications qu'il convient d'apporter dans la législation et dans les pratiques administratives actuelles.

---

§ 1. — Vœux et projets de lois.

Le mouvement en faveur d'une intervention étendue de l'Etat s'est manifesté principalement par des vœux de conseils généraux, des pétitions, des propositions et projets de lois ; vœux et projets qui le plus habituellement demandent l'amodiation forcée pour les biens fonciers des communes.

I. — Etude de ces vœux et projets.

Les auteurs. — Les auteurs sont assez nombreux qui voient dans l'amodiation généralisée le meilleur procédé à employer. Mais ils ne se placent qu'au point de vue de l'amendement des terres et de l'intérêt financier des communes.

Les conseils généraux. — Nous avons vu que le Gouvernement, sollicité de s'occuper de l'amélioration des communaux, a consulté les conseils généraux à différentes reprises et notamment en 1836, 1843, 1846 et 1848. Quelques conseils généraux se sont prononcés pour le partage. Mais la grande majorité, surtout en 1848, s'est déclarée en

faveur de l'amodiation. De même en 1836, où 53 conseils généraux ont demandé l'amodiation aux enchères publiques et le pouvoir d'ordonner d'office cette amodiation. Certains préconisent aussi les partages de jouissance, toujours obligatoirement. Enfin, il en est qui ne se sont pas prononcés entre le partage et l'amodiation.

Signalons qu'en 1837, peu après l'entrée en application de la loi du 18 juillet, se sont produits des vœux de conseils généraux et des pétitions aux Chambres tendant à interdire aux communes l'aliénation de leurs biens avant leur mise en culture.

Ces vœux ont exercé une influence au Parlement et cette influence s'est traduite par des propositions et des projets de lois.

Propositions et projets de lois. — Le premier projet a été préparé par le Conseil d'Etat en 1847. Il était ainsi conçu :

Article premier. — Lorsqu'il paraîtra conforme aux intérêts de l'agriculture et des communes qu'un bien dont la jouissance est commune soit mis en culture et affermé, le préfet par un arrêté spécial, appellera le conseil municipal à délibérer.

Article 5. — Si la délibération du conseil municipal est contraire à l'amélioration, toutes les pièces de l'instruction seront successivement communiquées au conseil d'arrondissement et au conseil général du département afin qu'ils aient à donner leur avis motivé. Il sera ensuite statué par une ordonnance rendue dans la forme des règlements d'administration publique.

Ce projet de loi fut déposé par le Gouvernement sur le

bureau de la Chambre des députés le 16 février 1848. La Révolution du 24 février empêcha d'y donner suite.

Sous l'Assemblée Constituante de 1848, M. Huot chercha à obtenir pour les communaux susceptibles de culture, l'obligation partielle de la mise en ferme aux enchères publiques, le surplus devant être partagé périodiquement entre les chefs de famille domiciliés dans la commune. « M. Tendret [1], organe du conseil d'administration départementale et communale, repoussait d'une manière absolue l'idée du partage (en propriété) des biens communaux comme violant le droit de la commune et des générations à venir. Il proposait de mettre les conseils municipaux en demeure de cultiver, planter en bois ou amodier les biens communaux, et en cas de refus de leur part, de donner aux préfets le pouvoir de les y contraindre, après avoir pris l'avis du conseil général. Pour ménager les intérêts des habitants en cas d'amodiation, la mise en ferme devait avoir lieu pour la première fois non pas aux enchères, mais par voie d'allotissements [2]. »

---

1. Nous empruntons à M. Aucoc, *op cit.*, l'exposé du débat qui eut lieu à propos de la proposition de M. Huot à l'Assemblée constituante.

2. Voici le texte du projet de décret soumis en 1848 à l'Assemblée nationale (séance du 28 août).

Article premier. — Toutes les communes de la République sont tenues de mettre en culture leurs terrains communaux susceptibles d'être avantageusement défrichés et cultivés.

Article 3. — Délibération du conseil municipal sur :

1° L'état des communaux non cultivés ;

2° L'indication de ceux qui sont susceptibles d'être assainis, cultivés ;

3° Le prix du fermage qui peut être exigé annuellement ;

4° L'état des communaux déjà cultivés.

Si les conseils municipaux laissent passer le délai ci-dessus (2 mois) sans prendre la délibération dont il s'agit, le préfet y suppléera par une instruction faite d'office.

Si la délibération du conseil est contraire à l'amodiation, les pièces

A l'assemblée législative, MM. Fayolle, Guisard et Moreau proposèrent d'autoriser les communes et sections à choisir entre le partage et l'amodiation de leurs terres incultes. La décision pouvait être prise par le conseil municipal ou par l'assemblée des chefs de famille, mais toujours à la majorité des voix. Les copartageants étaient tenus pendant 20 ans de payer une redevance à la commune.

Cette proposition ne fut pas prise en considération. Celle du député Dufournel se bornait à l'amodiation forcée du 1/5 des terres incultes. La commission y substitua un projet plus large qui lui fut retourné pour nouvelle étude et qui ne revint pas avant la dissolution de l'Assemblée[1].

Sous l'Empire, une commission, réunie au ministère de l'Intérieur, fut chargée de se prononcer sur la réforme. Ce n'est qu'après de nombreuses enquêtes et plusieurs années de travail, qu'elle put déposer en 1868, un projet d'amé-

---

de l'instruction seront communiquées au conseil général qui donnera son avis.

Article 6. — En cas d'amodiation, les terrains seront divisés par lots égaux.

Un lot sera attribué sans enchères à chaque chef de famille ayant son domicile réel et fixe dans la commune, et qui voudra le prendre à bail. Le prix du fermage devra toujours être inférieur au revenu réel du terrain affermé.

Article 7. — Le conseil municipal dressera une liste de tous les habitants chefs de famille en commençant par les moins aisés, et ceux-ci auront, dans l'ordre de la liste, la préférence pour prendre les lots à bail lorsque le nombre ne sera pas égal aux chefs de famille.

Article 10. — Le Préfet, après avoir mis en demeure le conseil municipal, pourra d'office imposer la commune... Le Préfet prescrira alors le mode de culture ou d'amélioration et ordonnera les travaux nécessaires.

Article 11. — Dans le cas où on admettrait le boisement comme moyen de mise en culture, il sera vendu dans les formes voulues par la loi une portion du communal jusqu'à concurrence de la somme nécessaire à la dépense.

1. Séances des 4 et 6 janvier 1851.

lioration des communaux, projet que la chute de l'Empire empêcha d'aboutir. M. Aucoc en était le rapporteur et M. de Crisenoy[1] nous en a conservé la physionomie.

Le projet comprenait deux parties, un régime commun applicable à la généralité des départements. Pour ceux-là, l'obligation de mise en valeur pouvait aboutir soit à l'amodiation aux enchères publiques, soit à des concessions de jouissance[2] faites moyennant une redevance. Le conseil général était appelé à décider si la mise en valeur serait ou non obligatoire.

Le régime spécial était applicable aux biens sectionaux dans les départements que le projet désignait[3]. Ces biens pouvaient être aliénés ou amodiés aux enchères publiques ; on pouvait encore les donner en allotissements de jouissance ou les diviser en lots attribués en toute propriété aux habitants. C'était encore au conseil général qu'il appartenait de choisir entre ces divers procédés ; sa décision était souveraine ; et il pouvait établir des règles relatives aux conditions imposées pour le partage. Toutefois des règles générales étaient établies.

« En résumé, conclut M. de Crisenoy, cette législation aurait eu pour résultat :

1° De contraindre les communes à mettre leurs biens en valeur ;

2° D'autoriser le partage à prix réduit des biens sectionnaires dans les départements désignés ;

---

1. J. de Crisenoy, *Statistique des biens communaux et des sections de commune*. (Extrait de la *Revue générale d'administration*, 1887).

2. Ces concessions de jouissance étaient faites moyennant une redevance

3. Ces départements étaient les suivants : Aveyron, Cantal, Corrèze, Creuse, Loire, Haute-Loire, Puy-de-Dôme, Haute-Vienne.

3° D'y substituer pour le partage les propriétaires ayant feu aux simples habitants ;

4° D'attribuer aux tribunaux administratifs le jugement des réclamations relatives à la jouissance ou à la répartition des biens communaux en mettant ainsi fin à des variations de jurisprudence très préjudiciables aux intérêts en cause. »

II. — Critique des vœux et projets.

Le projet de 1868 est plus acceptable que celui de 1848. Ce dernier, ne comportant qu'une mise en demeure et l'imposition d'office, ne laisse aux communes qu'un semblant de liberté. Le projet de 1868 a sur lui le grand avantage de tenir compte de la diversité des solutions à intervenir, solutions que seules peuvent choisir en connaissance de cause les autorités locales. Sans parler de l'aliénation, les communaux pouvaient, aux termes de ce projet, être amodiés ou concédés en lots de jouissance ; par là, l'intérêt des populations pouvait plus aisément recevoir satisfaction. En ce qui concerne les biens sectionaux, les mesures projetées sont excellentes. Mais enfin la libre disposition de ses biens est retirée à la commune, sans qu'elle soit mise à même de décider les améliorations désirables. Sans doute, le conseil général qui est chargé de ce soin est une autorité élective, moins suspecte, par le fait, de rechercher les mesures d'autorité et très à même de connaître le véritable intérêt des communes. Il n'en reste pas moins que l'indépendance communale est sacrifiée.

Le projet d'août 1848 offre, malgré tout, certaines garanties, si l'on songe que le faire-valoir ne sera pas forcément adopté et que les communes après la mise en demeure, pourront cultiver leurs terres, les planter en bois

ou les amodier. Et même au cas où les communes se refuseraient à toute amélioration foncière, le pouvoir central n'y pourrait recourir qu'après avoir pris l'avis du conseil général.

Quant au projet Fayolle, il est à peine plus libéral que le projet Dufournel. Celui-ci propose l'amodiation forcée, tandis que l'autre laisse aux municipalités la faculté de partage. Il est vrai que le projet Dufournel ne prévoit l'amodiation obligatoire que pour une faible partie, le 1/5 de la propriété communale.

En définitive, tous ces projets aboutissent à l'amodiation forcée d'une façon à peu près fatale et plus ou moins déguisée. Les partisans de ce procédé le représentent comme étant le plus simple. Et il peut se faire qu'il le soit en effet, comme celui des allotissements de jouissance est théoriquement le plus propre à concilier toutes les exigences. Mais on ne devra s'y arrêter que dans l'impossibilité de trouver mieux.

Toutes les méthodes proposées jusqu'ici sont absolues ; elles envisagent principalement les améliorations culturales et sont destinées à être appliquées à l'ensemble de la propriété des communes.

N'ayant pas en vue cet objectif unique, nous trouvons moins naturel d'entamer l'autonomie communale. Certes, nous sommes loin de désirer pour la commune un droit d'indépendance absolue. Un propriétaire quelqu'il soit n'a pas que des droits sur sa propriété. Si cette propriété est libre, il faut s'entendre sur les mots ; elle est soumise aux servitudes, à l'expropriation, à l'impôt. La propriété communale est soumise à des restrictions particulières qui découlent de la nature de la commune, être complexe, fait d'une quantité très grande d'individus, par conséquent de

volontés et d'intérêts. L'Etat a de ce chef un certain droit d'intervention.

Le droit français et le droit public de tous les pays [1] considèrent les communes comme étant mineures. Et cela, relativement à leurs biens, s'explique par le fait que ces biens appartiennent aussi aux générations à venir. C'est un dépôt confié à chaque génération, qui doit le transmettre intact à la génération suivante, sauf bien entendu les cas imprévus et les cas de force majeure. Or, qui mieux que l'Etat peut être constitué le gardien de ce dépôt, et le défendre contre les empiètements et les entreprises des bénéficiaires actuels ?

Sous un autre rapport, la tutelle administrative est la garantie de l'unité politique du pays et de la salubrité publique, comme en matière d'ordre public, de police sanitaire, etc. Elle peut s'exercer sur les communes pour faire entrer en application les principes changeants du droit public, pour adapter la jouissance communale aux préoccupations nouvelles des collectivités sociales.

C'est ainsi que le partage par tête fut institué au lendemain de la Révolution, qui avait proclamé les droits de l'individu ; que le partage par feux le remplaça, en 1807, sous l'Empire, qui avait besoin de s'appuyer sur la famille, base des sociétés autoritaires.

Si nous avons pu dire que l'Etat était le gardien naturel des biens des communes au nom des générations à venir, nous pouvons ajouter qu'il entre dans son rôle de s'inquié-

1. En Angleterre, si la tutelle des communes n'est pas confiée à l'administration il n'en faut pas conclure que les communes s'administrent librement. La tutelle est exercée par le Parlement et par les juges de paix qui sont à la nomination du gouvernement. Du reste la tendance d'étendre les droits de l'administration (ministères, bureaux) est à l'heure actuelle très marquée en Angleterre.

ter aussi de la génération actuelle. Cela implique d'abord l'obligation de respecter ses droits et la faculté pour les habitants de décider de la gestion de leurs biens.

L'Etat doit prendre garde à ce que les intérêts des uns ne soient pas sacrifiés aux intérêts des autres, à ce que les tyrannies locales, si fréquentes dans les communes rurales, soient évitées. C'est là un des rôles primordiaux du pouvoir centralisé et sa principale raison d'être.

L'Etat peut et doit veiller à ce que l'administration et la jouissance de la génération actuelle ne compromettent pas trop l'avenir. Il n'en doit pas moins respecter toujours la destination présente des communaux.

C'est à concilier les deux termes de cette donnée, les droits des vivants avec les espérances de ceux qui viendront, que réside toute la difficulté du problème.

Il importe avant tout de ne pas s'effrayer de l'intervention de l'Etat. On doit se garder de la « piperie des mots », disait Montaigne. L'intervention de l'Etat n'a rien, dans certains cas, que de légitime. Elle peut même être considérée comme un devoir ; tout dépend de la nature de cette intervention et de son étendue.

Il reste à examiner, au triple point de vue de l'administration, de l'exploitation et de la jouissance, les modifications qu'il convient d'apporter dans notre droit actuel.

§ 2. — Réformes à introduire dans l'administration des biens communaux.

Loin de vouloir restreindre les droits des communes, notre premier soin va être de demander leur accroissement.

I. — Sections de commune.

Critique de certaines sections. — Il arrive souvent que les sections de commune se composent d'un petit nombre de feux, et il n'est pas sans exemple que deux familles, deux habitants forment à eux seuls une section. « Dans le département de la Haute-Vienne (en 1857), sur 19.727 hectares de biens communaux, on compte 19.712 hectares appartenant à des sections de commune, se subdivisant en 1.808 sections ; on ne compte que 15 hectares appartenant aux communes [1]. » — « Dans les départements montagneux du centre de la France, écrit M. Aucoc [2], le nombre des sections d'une même commune est en moyenne de dix, onze et quinze, et s'élève parfois jusqu'à trente, trente-six, trente-neuf et même soixante-quatre et soixante-six. »

Il est facile de s'imaginer après cela que certaines sections ne doivent se composer que d'un très petit nombre d'habitants.

Dans la Haute-Loire, nous connaissons un nombre assez grand de sections de trois, cinq, dix familles. Il y en a qui se réduisent à un seul habitant. Dans ce cas, il est vrai, le caractère de communauté du bien se trouve la plupart du temps contesté [3].

---

1. Procès-verbal des séances du conseil général de la Haute-Vienne, année 1857 (Aucoc, *Des sections de commune*, p. 153).

2. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3e édit., 1883, t. I, n° 187, p. 334.

3. Ainsi la section de Chamblard, commune de la Besseyre-Sain-Mary se réduit à une ferme qui payait seule 1/10 des impôts de communaux indivis avec la Soucheyre sous le titre « les habitants de Chamblard ». Les habitants de la Soucheyre ont contesté à Chamblard sa qualité de section et ont déclaré que Chamblard et la Soucheyre ne formaient qu'une section. Le conseil municipal a appuyé cette prétention

Nécessité d'autoriser le partage. — Voilà donc des biens souvent considérables appartenant en droit à un être moral, mais en fait plutôt à un groupe de quelques personnes qu'à une collectivité.

Aucun des individus composant la section n'a de droit privatif sur le bien sectional. Nul ne peut en tirer profit à son gré, veiller à ce que la terre, tout en donnant le meilleur rendement possible, ne s'épuise pas. En un mot, tous les inconvénients de l'indivision se font sentir et se trouvent accrus par le fait du petit nombre des ayants droit : la part de chacun étant considérable, on s'en dispute plus âprement les produits.

Cet état de choses est d'autant plus regrettable que si les départements occupés par les grandes chaînes de montagne ont une étendue considérable de biens communaux et un petit nombre de sections, en revanche, ceux qui ont un grand nombre de sections comptent des terres généralement plus susceptibles d'être mises en valeur que celles des pays de montagne.

Du moins, telle est la situation des biens sectionaux qui sont livrés à la jouissance promiscue. Ce sont probablement les plus nombreux, car les biens sectionaux se trouvent surtout dans les pays pastoraux du Centre.

Mais la législation en vigueur ne condamne pas plus les

---

qui a été contestée par M. Goubeyre, propriétaire de Chamblard. La question n'a pas été tranchée. Un arrangement paraît être intervenu entre les parties ; M. Goubeyre a abandonné ses prétentions de former à lui seul une section, à condition qu'on le traiterait aussi seulement comme sectionnaire pour les impôts : il n'en paie plus que 1/40 au lieu de 1/10.

Le domaine de Riffard, commune de Counaugles, qui appartient au Dr Fabre, forme aussi une section ayant des biens communaux propres. M. Fabre conteste le caractère communal de ces biens et les revendique en pleine propriété.

biens des sections que ceux des communes à cette sorte de jouissance.

On peut les amodier, mais les inconvénients de l'amodiation se font sentir ici plus qu'ailleurs. Moins les ayants droit sont nombreux, plus leurs droits sont étendus, plus ils ont tendance à se considérer comme propriétaires et à voir un usurpateur dans le fermier.

Les allotissements de jouissance se comprennent encore mieux pour les biens sectionaux que pour les autres biens communaux; la part revenant à chaque intéressé étant souvent considérable. Aussi les habitants des sections sont-ils très attachés à ce mode de jouissance. Nous avons dit que dans la Haute-Loire ces allotissements avaient un succès toujours croissant : ce sont les sections de commune qui les pratiquent.

Quant aux sections à population réduite, leur rôle social est nul. Aucune considération ne peut donc empêcher de livrer ces biens à l'appropriation individuelle ; l'intérêt de l'agriculture est seul en cause.

Dans ce cas, comme d'ailleurs dans ceux où les allotissements de jouissance sont impossibles ou donnent de mauvais résultats, le seul moyen de mise en valeur est le partage.

L'amodiation est injuste. En effet, dans les pays du Centre, « la constitution géologique du sol, explique M. du Miral, a produit comme conséquence nécessaire de l'ordre agricole le régime pastoral, et, par suite, les pâtures communes sont une dépendance utile. Le gros bétail y vit souvent ; les troupeaux de bêtes à laine, sans le fumier desquelles la culture des céréales deviendrait en partie impossible, y prennent habituellement leur nourriture. La compensation qu'on doit à ceux qu'on prive de cet avantage peut

se trouver dans l'attribution à chacun des ayants droit d'une part des biens communaux. »

Or, la loi interdit le partage et ne prévoit pas d'exception.

Il est vrai que certains auteurs, en raison de la situation spéciale de la section de commune, nient à cette dernière la qualité de personne morale et la capacité de posséder. Mais c'est là une erreur.

Le partage à titre onéreux est un moyen auquel ne songent pas toujours les communes, dans la persuasion que ce procédé est illégal dans tous les cas. Ce partage a l'avantage de convertir une propriété en un prix qui pourrait être pour les générations à venir l'équivalent du bien aliéné.

Quant à la concession à titre onéreux moyennant un prix égal à la valeur actuelle des biens partagés, on la repousse pour deux raisons. Elle ne ménage pas assez les intérêts des habitants accoutumés à la jouissance en commun, puisqu'elle leur fait payer la valeur de ce qu'on leur donne. Elle absorbe une grande masse de capitaux, alors qu'il en faut réserver pour les travaux très onéreux du défrichement et de l'amélioration des terres.

D'autres fois, le partage à titre onéreux est employé frauduleusement moyennant un prix fictif et constitue par le fait un partage gratuit. Mais on ne peut en tenir compte ni le proposer dans de telles conditions qui le rendent illégal.

La vente peut, elle aussi, intervenir, mais on se heurte, à cause de l'importance de la somme ainsi disponible, à des difficultés très grandes, le prix de vente devant être nécessairement consacré au profit des habitants de la section. Il est vrai que bien des communes dérogent à ces principes. Citons en exemple la vente des communaux de Saint-Yrieix (Haute-Vienne), qui a produit une somme de 23.000 francs,

dont 3.000 furent employés à la réparation des chemins de la commune ; les 20.000 francs restant sont entrés dans la caisse municipale. C'est là une spoliation.

Il y a donc nécessité absolue de modifier la législation actuelle relative aux sections de commune. Tel est l'avis de M. du Miral. Répondant, comme correspondant pour le département de la Creuse, à la question de savoir quelles sont les améliorations et les réformes qu'il serait possible de faire pour assurer la prospérité de l'agriculture [1], il s'exprima en ces termes : « ... J'aborde maintenant l'indication des moyens qui me semblent de nature à favoriser le progrès et la prospérité de notre agriculture.

« Ils sont d'ordre législatif, d'ordre gouvernemental ou purement agricoles.

« Législativement, il faudrait :

« ... 5° Modifier la législation sur les biens communaux pour en faciliter l'aliénation et le partage [2]. »

Certains conseils généraux, avons-nous vu, ne cessent de demander le partage.

Le conseil général de la Creuse renouvela, en 1862, le vœu qu'il avait déjà précédemment émis. La loi de 1860 venait d'entrer en application ; on espérait qu'elle aiderait à conjurer le mal causé par la mauvaise exploitation des communaux : « Le conseil, convaincu, par l'impuissance des efforts tentés dans le département pour l'application de la loi du 28 juillet 1860, que cette loi ne peut y produire de résultats utiles et que son inefficacité tient essentiellement

1. Voir l'*Enquête sur la situation de l'agriculture en France en 1879, faite à la demande de M. le ministre de l'Agriculture et du Commerce par la Société nationale d'Agriculture*, Paris, 1878. La question dont il s'agit ici est la question XIV.

2. Parlant de la Creuse, M. du Miral avait évidemment en vue les sections de commune.

à ce que la presque universalité des communaux appartient à des sections de commune, demande qu'une loi autorise le partage de ces biens entre les intéressés, sur les bases et aux conditions indiquées dans ses précédentes délibérations. »

Nous ne rappellerons pas ces délibérations, non plus que les manifestations de l'opinion des autres conseils généraux; leurs plaintes sont analogues à celles que nous venons de voir ; ils les firent entendre chaque fois qu'ils ont été consultés. Ce sont tous des départements où dominent les biens sectionaux.

Du reste, le partage en propriété n'a pas pour les sections de commune les inconvénients qui ont été signalés ailleurs. Il n'y a pas à redouter la revente des lots ; car il est évident que le partage n'aura d'utilité que lorsqu'il sera susceptible de donner aux intéressés des lots suffisamment étendus.

Mais comment indiquer les pays où le partage pourra avoir lieu ?

Un premier procédé a été préconisé dans le projet de loi de 1868; c'est la désignation des départements les plus abondamment pourvus de biens sectionaux. Ce projet supprimait dans ces départements la jouissance promiscue partout où le conseil général la trouvait nuisible. En revanche, certaines situations détestables étaient sans remède dans les autres départements.

Nous préférons nous en remettre aux habitants du soin de provoquer le partage quand il sera jugé indispensable. Leur intérêt y est trop considérable pour qu'ils y manquent [1].

---

1. Ils le font même illégalement déjà, sous prétexte d'indivision.

Conditions du partage. — Il faut, pour que le partage ne soit pas nuisible :

1° Que les copartageants puissent mettre en valeur. Si on admettait au partage des catégories de travailleurs qui n'ont aucune espèce d'avances en argent, ils abandonneraient à leur condition misérable les champs qu'ils se verraient attribuer, ce qui n'avancerait à rien, ou les revendraient, et il serait à redouter qu'il ne s'ensuivit une dépréciation.

2° Il ne faut pas que le partage aide au morcellement.

Par conséquent, la part à revenir à chaque ayant droit devra être assez grande.

Le conseil général de la Haute-Vienne, s'étant prononcé pour le partage forcé, a été obligé, pour éviter cet inconvénient, de demander que la licitation remplaçât le partage en nature chaque fois que le résultat du partage serait d'attribuer à chacun une part inférieure à 15 ares [1].

Il semble bien qu'on puisse aboutir sans donner, comme on le fit dans le projet de 1868, un pouvoir discrétionnaire au conseil général et tout en laissant à la commune la liberté de son choix.

Le moyen serait peut-être d'indiquer dans la loi que le partage sera toléré seulement pour les sections qui donnent à chaque famille la jouissance de 3 à 5 hectares suivant la nature des terrains.

Et si l'on craint que dans ces conditions le partage ne soit pas suffisamment suivi, on peut, et cela sera certainement utile, organiser une sorte d'initiative populaire permettant

---

1. Quand les parts sont si petites la section de commune n'a pas le caractère abusif de celles dont nous nous occupons.

Cette section aurait plus d'intérêt à choisir l'allotissement de jouissance que le partage.

aux habitants des sections de provoquer la délibération du conseil municipal et de rendre ainsi plus difficile, sinon tout à fait impossible, la résistance des gros propriétaires, trop intéressés à l'indivision des pâturages.

La délibération décidant le partage serait soumise à l'approbation préfectorale. Le préfet, avant de donner son autorisation, vérifierait si les conditions légales sont toutes remplies.

La nécessité de n'avoir que des portionnaires possédant les moyens de mettre leurs lots en valeur nous amène à rechercher le mode de partage qu'il convient d'adopter.

Il y a deux questions à examiner : s'il faut partager gratuitement ou imposer une redevance ; et s'il faut adopter le mode par tête, par feu, mixte ou proportionnel à la contribution foncière.

La propriété sectionale est considérée par les habitants comme la leur propre. Le versement d'un droit au moment du partage leur donnera à penser qu'ils achètent leur bien. Il n'en est pas moins vrai que la commune perdra au partage gratuit une source de revenus, car le plus souvent la jouissance sectionale est subordonnée au paiement d'une redevance annuelle.

A ce propos, la commission du Corps législatif chargée d'étudier le projet de loi qui est devenu la loi du 28 juillet 1860 avait, dans un amendement où elle admettait le partage, proposé de soumettre les copartageants au paiement de redevances. Mais elle entendait que ces redevances, temporaires ou perpétuelles, seraient toujours sensiblement inférieures à la valeur du lot attribué à chacun des ayants droit.

Le projet de 1868 établissait que le prix à payer par les

concessionnaires, ne dépasserait pas le tiers de la valeur des lots et ne serait pas inférieur au cinquième.

Ces rapports nous paraissent répondre à tous les besoins; aussi pensons-nous qu'il conviendrait de les adopter [1].

Le même projet voulait qu'une partie du produit de l'opération, le dixième au moins, fut versée à la caisse communale pour être consacrée aux besoins généraux de la commune. Cette proportion est faible. Elle se justifie en raison des charges à venir que peut-être ce partage imposera à la commune. Elle ne privera que peu les sectionnaires.

Quelles personnes seront admises au partage ?

Le projet de 1868 n'admettait au partage que les propriétaires ayant feu dans la section, à moins que des titres authentiques ou des usages locaux ne vinssent justifier une autre base de répartition.

Le conseil général de la Creuse propose de partager moitié au prorata de la contribution foncière, moitié par feu et par famille.

Enfin, la commission nommée par le Corps législatif pour l'examen du projet de loi de 1860 reproduit à peu près le vœu du conseil général de la Creuse : le partage devra se faire sur la double base de la contribution foncière et du nombre des personnes que renferme la famille.

Les modes habituels de partage, partage par tête, par feu ou partage mixte, ont surtout leur raison d'être à propos de la distribution du combustible et des fruits communaux en général. C'est du reste à propos de l'affouage qu'en parle le législateur.

Mais lorsqu'il s'agit du partage en propriété des biens

---

1. Ce prix devrait, bien entendu, être affecté aux besoins des sections.

des sections, la répartition au prorata de la contribution foncière semble la plus indiquée.

« Le législateur agira sagement, dit M. Juillet Saint-Lager [1], en rattachant aux grandes étendues qu'il (le riche tenancier) exploite des parcelles communales assez considérables pour que les besoins de sa culture ne soient pas gênés. » Il faut que « les terres froides soient rattachées aux terres chaudes. » — « Le législateur futur devra également repousser comme attentatoires au progrès de l'agriculture, aussi bien la base du partage reposant uniquement sur le feu vif, c'est-à-dire sur la maison habitée, que la base ultra-démocratique du partage par tête d'habitant. »

Le partage au prorata de la contribution foncière lèse les petites gens, qui, si elles bénéficient du communal dans une moindre proportion que les propriétaires, y trouvent néanmoins des profits très appréciables.

On doit donc chercher un correctif à ce dernier mode de partage, y admettre dans une certaine proportion les habitants non propriétaires.

C'est une solution conseillée par l'humanité et l'intérêt politique. Serait-il aisé de faire comprendre aux ayants droit qui de tout temps ont joui des biens sectionaux qu'ils n'ont sur eux aucun droit ni d'usufruit ni de propriété ? Ils ne verraient pas sans révolte qu'on leur préfère les propriétaires, même forains ?

C'est pourquoi on s'arrête habituellement au partage établi moitié au prorata de la contribution foncière, moitié par feu ou par famille dans la proportion du nombre de personnes qui composent cette dernière [2].

1. M. Juillet Saint-Lager, *op. cit.*

2. Toutefois les titres authentiques et les usages contraires pourraient prévaloir contre ce mode de partage.

C'est le vœu des conseils généraux dans les pays sectionnaires, le vœu de du Miral et l'avis de M. Saint-Lager.

Ainsi, les terres froides iront aux terres chaudes, pour le plus grand bien de l'agriculture et le morcellement ne sera pas à craindre.

La part que recevront les non-propriétaires ne sera pas négligeable. Elle comprendra souvent une exploitation complète. Cette part, d'ailleurs, sera d'autant plus étendue que la famille comptera plus de bras pour la cultiver. C'est une garantie sérieuse qui ne laisse pas la crainte que les terres sectionales restent sans culture.

De la sorte, le propriétaire forain verra ses droits limités; et même on pourrait convenir que sa part ne s'accroîtra pas au delà d'une certaine étendue proportionnelle.

Nous croyons répondre par là aux préoccupations de M. Aucoc [1]: « Sans sacrifier les intérêts du riche qui n'habite pas, dit M. Aucoc, on doit lui préférer le petit propriétaire pour lequel les communaux sont le seul avenir et la seule récompense. Est-ce que l'affection qu'il témoigne à cette terre par son habitation permanente, par son désir de la posséder et par les labeurs qu'il lui donne, ne lui mérite pas la faveur de la législation à intervenir ! Sa famille est née sur ce sol, elle s'y perpétue, et ses descendants y mourront. Le propriétaire forain, ou contraire, n'occupe la terre indivise que comme un grand industriel fonde des ateliers. »

Il y aura donc deux parts à faire des biens sectionaux : la première moitié reviendra aux propriétaires au marc le franc de la contribution foncière, exception faite pour les propriétaires forains, dont les droits seront limités ; la

1. L. Aucoc, *Des sections de commune*, *op. cit.*

seconde moitié sera répartie entre tous les chefs de famille en tenant compte du nombre des membres de la famille.

II. — Partage des communaux indivis.

Dans tous les cas, le partage des communaux indivis sera profitable, et devrait être encouragé.

Mais c'est des biens indivis de certaines sections de commune que nous entendons surtout parler [1].

Les inconvénients de l'indivision se font surtout sentir lorsque les biens communs appartiennent à des sections faisant partie de communes différentes.

Le département de la Haute-Loire offre de nombreux exemples de sections propriétaires intercommunales ; nous citerons les suivants : la commune de *Vernassal* possède sur son territoire un bien commun appelé *La Chaud*, qui appartient à une section comprenant les hameaux de *Fespescle* et *Moulin-Blanc* (commune de *Vernassal*), et de *Maméas-Bas* (commune de *Céaux d'Allègre*). Ce communal est à la jouissance exclusive des habitants de ces localités, qui en paient les impôts sur le rôle de *Vernassal*. On comprend combien il est pénible pour le percepteur d'arriver à percevoir l'impôt; aussi des collecteurs locaux passent au domicile des usagers et lèvent la taille que chacun paie par habitude, et dont le total sert à acquitter la cote foncière.

Un autre exemple aussi caractéristique est celui du bois de

1. Dans la Haute-Loire les sections co-propriétaires demandent souvent le partage de leurs biens par village, surtout quand elles relèvent de plusieurs municipalités.

Ainsi : *Céaux d'Allègre*, *Saugues et Ventenges ; Retournac*, *Solignac-sous-Roche et Roche-en-Régnier ; Saint-Hostien et Saint-Pierre Eynac ; Colla et Montclard*; *Chamalières et Mézères*; *Sainte-Eugénie et Jox*, etc.

Mionne, soumis au régime forestier, à la jouissance duquel participent les habitants de hameaux groupés sur les communes de *Retournac*, *Solignac-sous-Roche* et *Rogne-en-Régnier*.

Les difficultés qui s'élèvent à propos du mode d'administration ou de jouissance de tels biens sont inimaginables. Aussi convient-il, plus que dans tout autre cas, d'en faciliter le partage entre les sections propriétaires.

III. — Réintégration des communes dans leurs communaux usurpés.

Veiller à la conservation et à l'intégrité des biens des communes est un fait de tutelle tellement naturel, qu'il paraît inutile de justifier en cette circonstance l'intervention de l'Etat.

On a vu qu'il y a deux sortes d'usurpations : les usurpations par partage illégal et les usurpations par empiètement des voisins.

Usurpations par partage illégal. — A la faveur de la loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux, de nombreuses usurpations avaient été commises.

Après différentes mesures provisoires pour faire rentrer les communes dans la propriété des biens usurpés (loi du 9 ventôse an XII, décret du 4e jour complémentaire an XIII [1]), intervint l'ordonnance royale du 23 juin 1819.

1. Nous avons transcrit page 62, note 1, le texte de l'article 1er de la loi du 9 ventôse an XII. — Voici l'article 1er du décret du 4e jour complémentaire an XIII : « Les dispositions de la loi du 9 ventôse an XII s'appliquent à tous partages de biens communaux effectués avant la loi

La loi du 9 ventôse an XII déclarait que les partages des biens communaux effectués en vertu de la loi du 10 juin 1793 et dont il aurait été dressé acte seraient exécutés.

Le décret du 4e jour complémentaire étendait ces dispositions à tous partages de communaux effectués légalement avant la loi de 1793.

L'article 3 de la loi du 9 ventôse an XII était ainsi conçu: « Dans les communes où des partages ont eu lieu sans qu'il ait été dressé acte, les détenteurs de biens communaux qui ne pourraient justifier d'*aucun titre écrit*, mais qui auraient défriché ou planté le terrain dont ils ont joui ou qui l'auraient clos de murs, fossés ou haies vives, ou enfin qui y auraient fait quelques constructions, sont maintenus en possession provisoire et peuvent devenir propriétaires incommutables [1]. »

Les biens qui ne seraient pas visés par cet article 3 reviendraient aux communes: « Les maires et adjoints, les conseils municipaux, les sous-préfets et préfets feront et ordonneront toutes les diligences nécessaires pour faire rentrer les communes en possession. »

Ces mesures furent complétées par l'ordonnance du 23 juin 1819, qui s'efforça d'atteindre les usurpations qui

---

du 10 juin 1793 en vertu d'arrêts du Conseil, d'ordonnances des Etats et autres, émanés des autorités compétentes, conformément aux usages établis. »

1. Il leur fallait pour cela :

1° Faire devant le sous-préfet la déclaration du terrain qu'ils occupaient, de l'état dans lequel ils l'ont trouvé, de celui dans lequel ils l'ont mis ;

2° Se soumettre à payer à la commune une redevance annuelle rachetable en tout temps pour 20 fois la rente.

Le paiement de la redevance devait courir à partir du 1er vendémiaire an XIII.

L'aliénation définitive de ces terres aux occupants devait avoir lieu en vertu d'une loi.

s'étaient produites depuis la loi du 23 juin 1793. Et nous savons qu'à l'occasion de la loi de 1813 notamment, il s'en est produit.

D'après cette ordonnance, les administrations locales devaient s'occuper de rechercher et de reconnaître les terrains usurpés. Les détenteurs étaient tenus, dans le délai de trois mois, de faire au maire une déclaration relative à l'origine des biens dont ils jouissaient. Il pouvaient alors, sur la proposition du conseil municipal, l'avis du sous-préfet et du préfet, être maintenus en possession en payant les quatre cinquièmes de la valeur des biens usurpés, déduction faite de la plus-value résultant des améliorations, ou moyennant une redevance annuelle égale au vingtième du prix des fonds évalué et réduit à titre d'experts.

Ils avaient droit, en outre, à la remise des fruits qui, aux termes de la loi du 9 ventôse an XII, étaient exigés à compter du 1er vendémiaire de l'an XIII.

« Tout détenteur, ajoute l'article 4, qui n'aurait pas rempli, dans les délais déterminés, les obligations et conditions prescrites par les précédentes dispositions, sera poursuivi à la diligence du maire devant le conseil de préfecture, en restitution des terrains usurpés et des fruits exigibles. »

Et s'il demandait, par l'effet des poursuites, à se rendre acquéreur, l'aliénation ne pouvait plus lui être faite que moyennant le paiement de la valeur intégrale du fonds sans aucune remise.

Cela ne concerne que le détenteur qui occupait les biens communaux sans acte de partage écrit ou verbal.

La commune est libre d'écarter la soumission du détenteur si sa déclaration n'est que la suite et l'exécution obligée du jugement contradictoire passé en force de chose jugée.

La commune pouvait rentrer en possession de ses biens usurpés même en présence d'une ordonnance royale qui aurait autorisé la vente. Si l'usurpateur était le maire lui-même, l'ordonnance se trouvait valablement frappée de tierce-opposition par la voie contentieuse. Bien entendu, l'usurpateur ne pouvait bénéficier des privilèges reconnus dans l'ordonnance réglementaire du 23 juin 1819 que si l'usurpation était antérieure à cette date.

Cette ordonnance eut d'heureux effets, et un grand nombre de communes parvinrent à obtenir la restitution de leurs terrains usurpés ou à s'en faire payer la valeur, et le montant des fruits exigibles.

Aujourd'hui, lorsque les administrations municipales veulent exercer des poursuites contre les usurpateurs, leur tâche se trouve facilitée par le témoignage des habitants qui n'ont point participé aux empiètements.

Mais, trop souvent, les membres des conseils municipaux sont eux-mêmes au nombre des usurpateurs et opposent la force d'inertie, si même ils ne désertent pas ouvertement la cause de la commune.

Lorsque le maire constate des usurpations, il est de son devoir de demander au conseil municipal l'autorisation de faire les diligences nécessaires. Cette délibération est transmise en double expédition au préfet, qui prend un arrêté pour désigner un expert.

Les conseils municipaux, nous l'avons constaté, ont, en général, une trop grande facilité à voter la concession des biens communaux usurpés. Souvent même, quoique les détenteurs jouissent des biens depuis de longues années, on propose de les abandonner sans restitution de fruits et moyennant une somme très inférieure à leur valeur réelle.

En thèse générale, les détenteurs doivent rembourser les

fruits indûment perçus et payer le prix intégral des biens. On ne doit pas approuver la stipulation d'une rente perpétuelle.

Lorsqu'un particulier propose au maire de lui révéler l'existence d'un droit appartenant à la commune et dont elle ne jouit pas, moyennant la remise qui lui serait faite du quart du produit, l'autorité préfectorale peut approuver le traité préparé à ce sujet entre le maire et le révélateur. Toutefois, il doit être entendu que le révélateur ne pourra réclamer la somme stipulée qu'autant qu'il n'aura pas exercé de fonctions qui lui auraient permis de découvrir le droit en question, car autrement, il serait de son devoir d'en faire spontanément et sans rémunération la révélation, et ce serait une prime à la mauvaise gestion [1].

En droit, l'initiative communale se trouve facilitée par la loi du 8 janvier 1905 [2], qui est venue modifier la loi de 1884 en ne subordonnant plus l'exercice du droit pour la commune d'ester en justice à l'autorisation du conseil de préfecture. Il suffit maintenant à la commune d'aviser le préfet [3].

Lorsque les instructions de l'autorité préfectorale relatives aux usurpations dont est victime le domaine communal sont méconnues, tout ce que le préfet peut faire c'est ordonner la recherche des usurpations, nommer des experts, faire constater les anticipations commises.

En dehors de cela, le préfet n'a pas d'autre recours que celui de chercher un particulier qui veuille bien se substi-

---

1. Consulter à ce propos une circulaire ministérielle de 1857.
2. Voir page 48.
3. L'autorisation du conseil de préfecture ne doit plus intervenir que lorsqu'un particulier veut se substituer à la commune pour ester en justice.

tuer à la commune pour intenter l'action en revendication. Pourra-t-il toujours le faire? Il lui faudra trouver, en effet, une personne qui soit étrangère aux usurpations commises, qui soit indépendante de la municipalité et qui soit solvable, faute de quoi elle ne saurait être autorisée par le conseil de préfecture à agir au nom de la commune.

Trouvant insuffisants les pouvoirs préfectoraux, M. Duchasseint, à la séance du 27 octobre 1883, à l'occasion de la discussion de la loi sur l'organisation municipale, déposa un amendement à l'article 90, qui déterminait les attributions du maire en ce qui concerne la gestion des biens communaux.

Cet amendement était ainsi conçu : « A défaut de l'action des maires et des habitants, le préfet sera tenu de poursuivre la restitution des biens communaux usurpés ou le paiement du prix auquel ils seraient estimés. »

M. de Marcère, rapporteur, fit rejeter cet amendement. Il nous paraît cependant indispensable de modifier la législation actuelle dans le sens de la proposition de M. Duchasseint.

Usurpations du fait des propriétaires riverains. — Un remède existe contre ce genre d'usurpation : c'est le bornage.

Les communes ont, à cet égard, les mêmes droits que les particuliers. L'action en bornage est un droit absolu et imprescriptible.

L'opération peut aboutir à une simple plantation de bornes, faite conformément aux titres et à la jouissance des deux propriétaires contigus. Elle peut aussi amener des contestations sur les titres. Dans ce cas, lorsque les parties ne peuvent s'entendre, elles recourent à l'arbitrage ou aux

tribunaux. Les arbitres choisis par les parties, ou les experts nommés par le juge, procèdent au mesurage des terres et à l'examen des titres. La question est décidée par les arbitres directement dans le premier cas; dans le second par le tribunal sur le rapport des experts.

Ce sont les juges de paix qui connaissent des actions en bornage, lorsque la propriété ou les titres qui l'établissent ne sont pas contestés [1]. Quand ils sont contestés, l'action en bornage devient de la compétence du tribunal de première instance. Enfin, si la propriété des biens repose sur un acte administratif, la connaissance du débat appartient aux tribunaux administratifs.

Nous voudrions que les préfets, là encore, eussent le droit de se substituer aux communes et de poursuivre l'action en bornage quand des empiètements leur seraient signalés.

Il conviendrait aussi de décider la compétence exclusive des tribunaux, et d'interdire l'arbitrage, qui ne serait qu'un simulacre au cas où la commune, voulant poursuivre la réintégration de ses communaux usurpés, certains membres du conseil municipal seraient les auteurs de l'usurpation.

§ 3. — Réformes à introduire dans la jouissance communale.

I. — Droits des municipalités relativement aux anciens usages

Nous avons vu que, même après la loi de 1884, des restrictions assez sérieuses aux droits des communes ont continué d'être imposées.

---

1. Loi du 25 mai 1838.

La commune n'a pas le droit de modifier les anciens usages ; elle peut seulement provoquer l'intervention préfectorale.

Et nous ne voyons aucun inconvénient à ce qu'il en soit ainsi, parce que, comme le dit M. Cauchy [1], « il y a toujours quelque chose de grave à déplacer de nombreux intérêts, à transférer des droits, à changer un mode de jouissance qui existe depuis longtemps, car ces déplacements, ces transformations ne peuvent se faire sans occasionner des froissements individuels, et par conséquent sans soulever des plaintes. »

Mais peut-être pourrait-on équitablement modifier cette règle de droit en établissant une sorte de *referendum*. Puisque cette mesure n'a d'intérêt que pour les habitants, pourquoi ne pas déclarer que les anciens usages ne pourraient être modifiés sans l'approbation de la majorité des chefs de famille. Nous parlons de chefs de famille parce qu'on ne peut songer à donner ce droit à chaque individu et qu'on ne saurait confondre le referendum que nous proposons avec l'exercice d'un droit politique. Nous n'hésitons pas à penser que ce procédé sera plus efficace que le recours à l'administration préfectorale, dont les préoccupations sont nécessairement différentes de celles des habitants [2].

---

1. Cauchy, *De la propriété communale*, page 61.

2. En proposant ce *referendum* notre intention n'est pas de trancher la question du *referendum communal*, longtemps débattue, souvent proposée à l'adoption des Chambres, repoussée toujours, et qui n'est pas entrée dans nos mœurs. Nous indiquons seulement que cette solution nous paraît préférable et ouvrirait la voie à l'extension des droits des habitants en matière d'administration des biens communaux.

Il est à noter qu'à la fin de l'ancien Régime on reconnaissait aux communautés d'habitants, dans les campagnes où l'organisation muni-

II. — Droit d'initiative a laisser aux habitants des communes.

Nous voudrions, si cette idée ne doit pas être jugée trop téméraire, et dans la mesure où elle serait compatible avec nos lois, voir donner aux habitants un droit d'initiative, en ce sens qu'une pétition du tiers des chefs de famille mettrait le conseil municipal dans l'obligation de délibérer sur la possibilité d'une modification de la jouissance communale.

Cette fraction, le tiers, paraît bien choisie. Un vœu exprimé par la majorité ne laisserait pas à la municipalité la même liberté ; c'est, d'autre part, une fraction assez importante pour que le vœu exprimé mérite d'être pris en considération.

Il n'aurait jamais de caractère obligatoire. Ainsi, la municipalité pourrait sauvegarder les intérêts financiers de la commune ; elle y gagnerait d'être éclairée sur les besoins réels des habitants.

III. — Choix d'un mode de partage de jouissance.

La législation actuelle n'autorise pas les municipalités à choisir indifféremment un mode de partage de jouissance

---

cipale strictement urbaine n'avait pas pénétré, tous les droits relatifs à l'administration des biens de la communauté.

Cette administration et l'emploi des produits communaux étaient l'occasion de réunir l'assemblée générale de la paroisse. Par là les habitants avaient le droit d'intervenir dans la question de gestion, droit qu'ils ne possèdent pas actuellement. Il est vrai que cette assemblée ne pouvait se tenir qu'avec l'autorisation du seigneur justicier. Cf. Esmein, *Histoire du Droit français*, p. 613, 614.

ou un autre, la répartition doit se faire par feu [1]. Mais, en fait, en ce qui concerne les pâturages, il en va tout autrement ; et, sauf le cas où leur usage est réglementé, tout le monde participe à la jouissance pastorale sans ordre et sans droits.

Cette règle du partage par feu s'appliquait jusqu'en 1901 à toute espèce de jouissance communale; cependant, depuis cette date, les municipalités peuvent, pour l'affouage, choisir entre trois modes de partage : le partage par tête, le partage par feu et le partage mixte.

A imposer l'un ou l'autre de ces modes de répartition nous ne risquons que de modifier les droits des communes sans les restreindre.

Nous avons expliqué que cette question est intimement liée aux principes du droit public ; il importe de savoir si le partage par feu répond encore aux conceptions de l'Etat moderne.

Examinons pour cela les différents modes de partage qu'il est possible d'adopter.

Partage d'après l'étendue des propriétés. — Sous l'ancien Régime, ce procédé trouvait son application notamment pour la distribution du bois de construction. La Franche-Comté l'avait adopté sous une forme spéciale, le toisé des maisons étant pris pour base.

Comme la plupart des coutumes, celle-là avait eu sa raison d'être. Au temps où la Franche-Comté, province frontière, était dévastée par les guerres et les invasions, le privilège accordé aux propriétaires était une sorte de prime,

1. Avis du Conseil d'Etat du 20 juillet 1807 et du 26 avril 1808, D., 20 juin 1806.

une prime légitime, à la construction et à la réparation des maisons.

On ne peut évidemment songer à faire revivre de tels usages si manifestement injustes, et d'après lesquels la maison en ruines et délaissée donne le même droit qu'une maison d'habitation ; le riche seul est largement pourvu, et c'est un défaut que possède aussi le partage d'après l'étendue de la propriété dont la distribution proportionnelle au toisé n'est qu'une application [1].

On dit, pour justifier ce genre de partage : les propriétaires ont une plus grande part dans les charges publiques. Cette part est indiquée par l'étendue plus grande de leurs biens et l'impôt corrélatif à cette étendue. Payant davantage, n'est-il pas légitime qu'ils trouvent une compensation à leurs charges ? Cette idée est fondée sur une conception fausse de la nature de l'impôt et des droits qu'il représente.

A quoi est destiné l'impôt ? A pourvoir notamment aux dépenses soit de l'Etat, soit de la commune. A quoi ces dépenses elles-mêmes sont-elles destinées ? En définitive, et en presque totalité, à protéger dans chaque citoyen la vie, l'honneur, la propriété.

La vie, l'honneur sont choses qui ne coûtent pas plus à protéger chez le riche que chez le pauvre.

Mais en est-il ainsi de la propriété ? La protection de la propriété est en raison directe de sa valeur et de son éten-

1. Certains auteurs ont pensé que la jouissance des produits communaux n'était pas attachée à la personne du propriétaire mais à la propriété. Aussi une partie de la jurisprudence a-t-elle décidé que la qualité de propriétaire suffisait, même sans résidence et sans la propriété d'aucune maison dans la commune. Ce système est fondé sur l'analogie existant, pour les pâturages, entre le droit de jouissance et la vaine pâture. (Dans la vaine pâture le droit est, en effet, accordé en raison de la qualité de propriétaire ; il se justifie par la réciprocité).

due. L'impôt est proportionnel à la quotité de cette protection. En réalité, c'est la propriété qui, par cet impôt, se protège elle-même. Il n'y a donc pas de privilège à lui accorder pour cela [1].

Partage par feu. — Ce fut le mode consacré pour les partages de communaux au XVIII[e] siècle par l'édit de juin 1769, celui de janvier 1774, les lettres patentes du 27 mars 1777.

D'une façon générale et pour la jouissance des biens communaux, c'est le partage par feu qui avait été choisi dans la plupart des paroisses.

Les avis du Conseil d'Etat des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808 le remirent en vigueur.

Le partage par feu ne favorise plus exclusivement les gros propriétaires ; et, se basant sur la famille, il semble être le plus social.

Il tient compte des feux, on disait autrefois des *fourneaux*, et, par suite, se comprend surtout de la distribution des bois.

Pourtant, la loi de 1901 relative à l'affouage tolère d'autres systèmes de répartition. C'est que l'affouage frappe plus aisément l'attention du législateur. Voilà pourquoi, contrairement à toute logique, celui-ci a tout d'abord appliqué à l'affouage des procédés de répartition plus conformes au génie démocratique des sociétés modernes.

Il convient donc de poursuivre l'œuvre commencée et d'étendre — sous la forme que nous nous proposons d'indi-

---

1 Nous avons ailleurs donné les raisons qui nous ont fait adopter partiellement le partage proportionnel à l'étendue des propriétés pour les sections de commune.

quer — la réforme déjà réalisée pour la distribution affouagère aux modes de jouissance autres que l'affouage.

Le partage par feu a, en effet, cet inconvénient de ne pas tenir compte des facultés et des besoins de chacun, d'attribuer au célibataire une part égale à celle du père de famille, qui outre ses enfants, a la charge de parents infirmes, vieux, sans ressources. Il y a là quelque chose de choquant.

Partage par tête. — Celui-là paraît clair, équitable, chacun bénéficiant d'une part égale. C'est le partage démocratique, égalitaire. Pas de privilèges, pas de distinctions, pas d'exceptions. Aussi a-t-il été adopté pendant la période révolutionnaire. La loi du 10 juin 1793 l'inaugura.

On a appelé ce partage « ultra démocratique » pour indiquer sans doute qu'il exagérait l'égalité de traitement des intéressés.

Il ne tient, en effet, aucun compte des différences entre les individus et n'est par là que théoriquement parfait.

Si le partage par feu se rattache à l'antique organisation de la famille, base des sociétés autoritaires, le partage par tête se conçoit surtout dans une société individualiste où le « laissez faire, laissez passer » ne subit aucune correction.

Est-il donc juste que l'enfant ait la même part qu'une personne adulte, et ne doit-on pas tenir compte de l'aptitude physique de chacun ?

Partage mixte. — Proportionner le bénéfice communal aux besoins de chacun, tel doit être le but. Le droit farouche égalitaire s'est laissé attendrir au cours du siècle passé par la nécessité d'obtenir non plus l'illusoire égalité de droit, mais, dans la mesure du possible, l'égalité réelle.

Le mode de partage le plus conforme à l'esprit de la société moderne semble être le partage mixte.

Nous l'avons étudié à propos de l'affouage. Il consiste à distribuer la moitié des fruits entre les chefs de famille et l'autre moitié entre tous les habitants. Il se trouve de la sorte qu'un chef de famille se voit attribuer des fruits en proportion du nombre des membres de sa famille, donc dans la mesure de ses besoins présumés.

Choix du mode de partage. — Nous croyons nécessaire d'éliminer le partage par feu. Il n'est plus en rapport avec notre état social. Et l'on ne voit pas pourquoi certains habitants sont exclus de la jouissance communale. Le privilège accordé aux autres ne se justifie pas. Ce qui se conçoit mieux, c'est que tous les ayants droit n'aient pas une part égale à cette jouissance.

En règle générale, on pourrait laisser au conseil municipal le soin de choisir entre le partage par tête et le partage mixte. Permettre, comme l'a fait la loi de 1901 pour l'affouage, les trois sortes de partage, c'est condamner l'état de choses actuel au *statu quo*.

Cette liberté de choix pourrait s'étendre au partage à titre onéreux et au partage des communaux indivis.

Examinons, pour l'application de cette règle, la jouissance des différentes natures de bénéfices communaux.

1° *Affouage.*

M. L. Germain [1], qui s'est livré à l'étude de l'affouage communal, croit mauvaise l'option laissée aux conseils municipaux. Il pense que la question de l'affouage pourra

---

1. L. Germain, *La loi du 9 avril 1901 sur l'affouage communal*, p. 51.

ainsi devenir une question politique, chaque parti adoptant le procédé qui s'accordera le mieux avec ses aspirations.

La loi de 1901, pense-t-il, prive de l'affouage le vieillard, la veuve, le célibataire, qui ne préparent ou ne font pas préparer leur nourriture chez eux ; cela, pour la répartition par feu et en partie aussi pour le partage mixte.

M. Germain préconise le partage par tête et en argent. Il prévoit le temps où ce mode sera généralisé, où l'affouage ne sera plus qu'un simple bénéfice. Et alors ne sera-t-il pas plus simple d'en faire exclusivement profiter la commune *ut universitas*. Les ressources du budget communal s'en trouveraient augmentées, la diminution des impôts facilitée ; l'assistance publique, la satisfaction des besoins généraux des habitants pauvres seraient rendues plus aisées. « Telle sera, conclut M. Germain [1], la dernière phase de l'évolution de l'affouage communal. »

Et si ces prévisions se réalisent dans un avenir prochain, nous le regretterons pour tous les motifs que nous avons indiqués au sujet de la supériorité de la jouissance en nature et de l'assistance par le communal.

Nous ne demandons pour l'affouage que la suppression pure et simple du partage par feu et le maintien de la liberté d'option du conseil municipal, entre le partage par tête et le partage mixte [2].

2° *Pâturages.*

Nous avons vu que pour les pâturages il se passe le contraire de ce qui devrait se passer. Les pâturages profitent

1. M. Germain, *op. cit.*

2. Nous renvoyons à ce qui a été dit à la deuxième partie sur les résultats de l'application de ces deux modes de partage en matière d'affouage.

aux riches, aux gros propriétaires, presque seuls à les exploiter, soit qu'ils fassent partie du conseil municipal ou qu'ils jouissent par ailleurs d'une influence prépondérante, soit simplement parce qu'ils possèdent de plus grands troupeaux.

On propose, pour remédier à ce gros inconvénient d'affouager les pâturages, c'est-à-dire de leur appliquer les règles de l'affouage.

On pourrait donc employer le partage par tête ou le partage mixte.

Le pâturage a pour objet essentiel de procurer aux habitants des montagnes, par le moyen des bestiaux, la nourriture et le vêtement. Tout le monde doit donc y trouver profit et le partage par feu doit être écarté.

Tant que chacun n'aura pas une part égale au pâturage, les pauvres gens ne s'y intéresseront guère. Il importe que tout le monde en use. Ce n'est pas seulement l'intérêt des ayants droit, mais celui des communaux eux-mêmes, chacun étant alors enclin à les surveiller et à les conserver en bon état.

A ce sujet, M. Dupuy, ministre de l'Agriculture, fit paraître, en 1899, une circulaire inspirée par le rapport de la commission des améliorations agricoles et forestières, dans laquelle il soumettait aux conseils généraux un certain nombre de questions destinées à l'éclairer sur les avantages de l'*affouage pastoral*.

Le rapport de cette commission fut présenté par M. George[1]. « Théoriquement, dit M. George, chaque habitant a bien un droit égal à la jouissance des communes, mais ce droit est rendu illusoire pour la majorité des habitants. »

---

1. *Journal officiel*, 4 septembre 1899.

M. George proposa d'affouager les pâturages. Il n'y voyait qu'avantages : chaque habitant aurait le droit d'amener sur le communal un nombre d'animaux déterminé par la faculté du pâturage et de céder chaque année son droit en totalité ou en partie. Les petites gens seraient ainsi intéressées à la conservation des communaux, la valeur de ces derniers déterminant celle du prix de cession de leurs droits.

Espérons voir prochainement aboutir ces efforts et adopter une réforme qui semble inspirée par des considérations élémentaires d'équité [1].

Quant à la méthode d'application du partage par tête et du partage mixte, les règles, en ce qui concerne les pâturages, sont fort simples.

a) Partage par tête. — On divise le nombre d'animaux que doit contenir le pâturage par le nombre d'habitants de la commune, pour connaître le nombre d'animaux que chacun peut mener au pâturage.

Le chef de famille ajoutera à son troupeau un nombre d'animaux égal à celui auxquels ont droit les *alieni juris* qui sont sous sa puissance.

Ceux qui ne possèdent pas ou peu d'animaux peuvent louer totalement ou partiellement leurs droits. Il faut en tenir compte pour calculer les droits de chacun.

b) Partage mixte. — Le plus simple, pour le partage mixte, semble de faire le calcul préalable des droits proportionnels de chacun.

On répartit d'une façon égale entre les chefs de famille la

1. L'affouage pastoral est demandé dans un certain nombre de communes de la Haute-Loire mais sous forme d'un droit égal reconnu à chaque chef de famille seulement. Le partage par feu est, d'ailleurs, même pour l'affouage, le seul qui soit connu dans le département.

moitié du nombre des bestiaux toléré sur le communal. L'autre moitié est divisée pareillement entre tous les individus. Chacun se verra donc attribuer un droit d'une certaine étendue.

Au droit que le chef de famille possède individuellement viendra s'ajouter celui de ses enfants mineurs.

Les complications qui pourraient surgir du fait du cantonnement des animaux d'espèces diverses, seraient rendues plus faciles à régler par la vente réciproque des droits et les compensations pécuniaires.

3° *Partages de jouissance.*

Il y a là à tenir compte d'un facteur nouveau. La propriété donnée en jouissance doit, dans l'intérêt de l'agriculture, ne pas être trop petite.

Aussi le partage par tête apparaît-il comme devant ici être exceptionnel. Il n'a de raisons d'être que pour les communaux très étendus ou dans les communes peu peuplées.

Le partage mixte aura déjà moins d'inconvénients, une partie seulement du communal se trouvant partagée par tête, bien qu'il faille observer que dans ce système les célibataires majeurs, ne vivant pas sous un toit séparé, auront une part encore plus réduite que dans le cas précédent.

C'est pourquoi il semble nécessaire d'autoriser, pour les allotissements de jouissance, le partage par feu. Dans notre pensée, ce serait à titre transitoire, en attendant que les autres modes de partage aient réussi à s'acclimater.

Car il est possible à une municipalité soucieuse de l'esprit de justice d'obtenir même pour les allotissements les avantages du partage par tête et du partage mixte, sans pour cela sacrifier l'intérêt de l'agriculture.

Voici comment il pourrait être procédé :

Les chefs de famille auraient seuls le droit de retenir les lots auxquels ils pourraient prétendre pour eux et leurs enfants mineurs. Les autres loueraient les leurs soit aux chefs de familles, soit à tous autres, suivant ce qu'en aurait décidé le conseil municipal. Dans le cas où les chefs de famille seraient les locataires forcés de ces lots, la commune pourrait faire de cette location une condition de leur mise en jouissance pour leur part. La commune devraît également avoir le droit de procéder elle-même à cette opération de vente et de distribuer le prix obtenu aux ayants droit [1].

Cela aboutirait en fin de compte à remplacer la jouissance des célibataires non chefs de famille par l'attribution d'une somme d'argent, en représentant plus ou moins la valeur.

Si la commune croit devoir imposer une taxe de jouissance, cette taxe sera alors proportionnelle à l'étendue des terres que chacun aura effectivement à cultiver ; qu'on ne croie pas qu'ainsi l'ayant droit qui louera son lot se trouvera dans une situation privilégiée, car il est certain qu'il sera tenu compte, dans la fixation du prix de location, du paiement de la taxe mis à la charge des habitants en possession.

Droit du propriétaire forain. — Faut-il admettre le propriétaire forain à participer à la jouissance communale ?

La jurisprudence, dans un premier système, a jugé que les habitants de la commune ont seuls, à l'exclusion des

1. La complication qui résulterait de l'adoption du partage par tête ou du partage mixte en matière d'allotissement n'est qu'apparente. Il suffit, en effet, dans les cas les moins faciles à résoudre, d'attribuer les parts des ayants droit aux chefs de famille auxquels sont échus les lots voisins. Du reste la solution de ces difficultés, en ce qui concerne la composition des lots, est confiée à des experts.

propriétaires forains, droit à la jouissance des biens communaux et particulièrement des pâturages [1].

D'après un second système, il faut et il suffit qu'on soit propriétaire d'une habitation dans la commune pour avoir droit au pâturage communal ; il n'est pas nécessaire de résider dans cette commune [2].

Il nous paraît que la commune est véritablement composée de ses habitants, et non des étrangers au pays. Le bien communal est le bien de cette grande famille, la commune ; il faut réserver aux membres de cette famille la jouissance des communaux.

Et d'ailleurs, pourquoi établirait-on une différence avec ce qui est admis pour l'affouage ?

Pour prétendre à la jouissance communale, il est bon d'exiger un domicile réel et fixe dans la commune.

Question de la taxe. — C'est le conseil municipal qui détermine le montant de la taxe, en arrête la répartition suivant le principe de la proportionnalité [3]. Sa délibération est soumise à l'approbation préfectorale, mesure excellente pour éviter les tyrannies locales. Mais une modification est sans doute nécessaire sur ce point pour autoriser le dégrèvement des pauvres.

Cette mesure se conçoit, car la répartition par tête et le partage mixte ne sont justes qu'autant que peut l'être la présomption que le plus chargé de famille est par cela même le plus pauvre. Il peut y avoir des pauvres non chargés de famille.

Déjà certaines communes se sont préoccupées de cette

1. Chambéry, 27 décembre 1865 et 23 janvier 1866, D. P., 66, 2, 78.
2. Req. 5 août 1872, D. P., 72, 1, 409.
3. Dalloz, *Code des lois administratives*, VIII, *Commune*, p. 721, nº 8832.

question du pauvre. Des règlements de pâturage portent que chaque habitant pourra envoyer au pacage un certain nombre d'animaux sans être astreint au paiement de la taxe. Cette clause épargne les habitants peu aisés, propriétaires d'un petit nombre d'animaux, mais elle exempte pareillement les riches.

Il est désirable que la commune ne perde pas inutilement une source de revenus. Seuls, ceux qui paient au-dessous d'un certain chiffre d'imposition devraient être dispensés de la taxe communale.

Voici quelques règlements pastoraux favorisant les habitants pauvres.

A *Lans de Villars* en Maurienne, chaque propriétaire a le droit de faire pâturer dans les communaux les vaches, génisses, veaux, brebis ou agneaux qu'il aura hivernés dans la commune. Chaque propriétaire a également le droit de faire pâturer gratuitement dans les communaux trois vaches et une génisse, quarante brebis et deux chèvres non hivernées, plus deux autres vaches à raison de 4 fr. l'une, une génisse à raison de 3 fr., deux veaux à raison de 1 fr., dix autres encore à raison de 1 fr. [1]

A *Sollières*, les pauvres peuvent mettre au pâturage les brebis ou chèvres qu'ils ont hivernées sans payer aucune taxe, et ces animaux ne sont pas compris dans le nombre des cent autorisés [2].

Cette dernière disposition réalise le désir que nous exprimions ; si elle est légale, nous n'avons qu'à nous en féliciter ; sinon, nous pensons qu'elle doit le devenir.

---

1. Le règlement de Lans de Villars est du 16 mai 1876.
2. Le règlement de Sollières date du 29 mai 1878.

§ 4. — Réformes à introduire dans l'exploitation des communaux.

Jusqu'ici nous n'avons à peu près fait que demander un accroissement du droit des communes. C'est qu'il ne s'est pas encore agi de combattre la mauvaise exploitation des communaux. Il faut s'attendre, en abordant ce sujet, à des ménagements à prendre pour éviter de blesser l'indépendance communale, surtout si l'on se rappelle ce qui a été dit de la mauvaise volonté et de l'incapacité des communes.

Les biens communaux les plus susceptibles d'améliorations culturales sont les pâturages, les terres incultes et les marais.

I. — Les paturages.

L'affouage pastoral que nous avons adopté est de nature à éviter certains abus. Les habitants n'amèneront plus sur le communal un nombre indéterminé d'animaux ; on ne verra plus le gros propriétaire y conduire des troupeaux considérables, source d'injustice et cause en grande partie des ravages commis.

Mais, dans certains pays, l'abus de dépaissance se produit sous une forme particulière. Les habitants louent leur droit à des étrangers qui n'ont aucune raison de ménager le communal et dont les troupeaux sont beaucoup plus considérables que les troupeaux indigènes.

On cite des communes alpines où les habitants louent leurs droits aux éleveurs provençaux ou même italiens moyennant 0 fr. 75 à 1 franc par tête de mouton. De jour en jour, ces terres perdent de leur valeur en attendant qu'elles entrent dans la catégorie des terres à reconstituer.

C'est dans des cas semblables qu'il importe surtout de faire des règlements pastoraux.

Il est vrai que l'affouage pastoral remédie en partie à l'abus signalé. En limitant le droit de chacun, on est certain qu'il ne pourra être cédé à autrui plus que ce droit.

Encore faut-il le faire, et nous avons dit qu'on ne pouvait assurer l'application de la loi sur l'affouagement des pâturages qu'en réglementant. C'est d'ailleurs le seul moyen d'assurer la police du pacage et de combattre efficacement les autres pratiques abusives.

Malheureusement, toutes les municipalités n'usent pas de leurs droits : leur incurie est vraiment trop grande et a pu faire croire que les pâturages étaient voués par nature à la dévastation.

Un bon règlement est cependant de nature à remédier à tout.

En voici un modèle assez complet qui donne une idée de ce qu'on peut faire. Il s'applique à un pays de montagne où les pâturages sont étendus, c'est le règlement de *Bourg-Saint-Maurice* [1], chef-lieu de canton de l'Isère.

Il divise les biens livrés à la jouissance commune en hauts et bas communaux. Les premiers reçoivent toute espèce de bétail au printemps et en automne, mais en hiver uniquement les bêtes à lait, nécessaires à l'alimentation des familles : leur nombre est limité par ménage à 8 chevaux ou 4 brebis et 4 chèvres. Les seconds sont ouverts à toute sorte de bétail. Les particuliers forment des troupeaux de moutons importants qu'ils envoient dans les communaux pendant le jour et qu'ils remisent le soir au parcage sur leurs propriétés. Ils doivent s'astreindre à leur faire suivre

1. Ce règlement date du 1er mars 1857.

les chemins désignés à l'avance. S'il n'existe pas de chemins, on leur trace des passages de 40 mètres de largeur dans les endroits les moins préjudiciables. Il est entendu que les moutons doivent « filer », c'est-à-dire ne jamais s'arrêter, ni pâturer chemin faisant.

Le règlement impose au conseil le devoir de vérifier chaque année s'il y a dans les hauts communaux des cantons qui ne peuvent plus être pâturés à un moment donné, par suite de sécheresse ou d'épuisement, et d'indiquer dans ce cas, dans les bas communaux, les parcelles devant les remplacer.

En été, dans chaque quartier, deux conseillers sont chargés de parcourir les montagnes et de constater si le nombre des animaux n'est pas dépassé.

Dans la Haute-Loire, le nombre des règlements de pâturages est assez considérable. Il doit en exister au moins dans 200 communes sur 265.

Il est vrai que ces règlements de pacage sont en général fort simples, se bornant, comme les pétitions qui leur donnent naissance, à la limitation du nombre des animaux à introduire au pâturage.

Mais combien de communes, dans d'autres départements, n'ont pas même cette règlementation rudimentaire.

Certes, la persuasion, sous ses formes diverses, pourrait exercer une influence sur les municipalités. Mais que faire en présence de l'inertie de certaines communes ? Il faut prévoir le cas, dût-il être, ce que nous souhaitons sans trop y croire, une exception.

Voici quelle réglementation nous proposons.

Les pâturages communaux seraient divisés en deux catégories, comme le sont les bois communaux. L'administration des Eaux-et-Forêts serait chargée de rechercher quels

pâturages seraient par leur importance susceptibles d'un régime spécial.

Ceux-là seraient soumis à la réglementation. De ceux qui ne seraient pas compris dans cette catégorie on ne s'occuperait nullement.

C'est le préfet qui arrêterait ce classement sur la proposition de l'administration forestière.

Pour les pâturages soumis à la réglementation, les communes qui n'auraient pas de règlement ou celles qui n'auraient qu'un règlement insuffisant, seraient mises en demeure d'en élaborer un dans les six mois. Ce règlement adressé à la préfecture serait communiqué à l'administration des Eaux-et-Forêts.

Il devrait faire connaître la nature et la limite des terrains soumis au pacage ; les diverses espèces de bestiaux admises ; le nombre des têtes à y introduire ; les cantonnements projetés, s'il y a lieu ; l'époque à laquelle doit commencer et finir l'exercice du pâturage suivant les cantons et la catégorie des bestiaux ; les chemins par lesquels les bestiaux doivent passer ; la désignation du pâtre commun, s'il en est nommé un.

L'administration forestière pourra faire des observations, mais elle devra tenir compte dans la mesure du possible des désirs exprimés par les municipalités, qui connaissent mieux que quiconque les besoins de la commune.

Celle-ci sera invitée à modifier son règlement dans le sens indiqué par l'administration.

Si elle s'y oppose, ou si elle refuse même d'élaborer un règlement, le préfet agira d'office.

Dans ce cas, l'administration forestière se livrera à une enquête destinée à lui faire connaître les desiderata de la

population et à l'éclairer sur les diverses questions auxquelles aurait dû répondre la commune.

L'arrêté du préfet portant réglementation du pâturage, fera notamment savoir si les animaux seront ou non conduits en troupeaux communs, auquel cas la nomination du pâtre commun ne serait remise au préfet que sur le refus du maire ; la taxe destinée à subvenir à la rétribution du pâtre commun sera, s'il est nécessaire, imposée d'office ; ce qui n'ôtera pas aux communes le droit d'établir une redevance sur les ayants droit à la jouissance pastorale.

Il sera indiqué aussi si les animaux devront recevoir une marque distinctive, destinée à les faire reconnaître par leurs propriétaires et à faciliter la répression des fraudes et délits.

Le pâtre sera dans tous les cas, responsable de l'application du règlement en ce qui concerne le nombre total des bestiaux, le nombre de ceux que chaque propriétaire peut mener au pacage, les chemins que doit prendre le troupeau, les cantonnements des espèces.

Il existe certains règlements — nous l'avons vu à propos de celui de *Bourg-Saint-Maurice* — qui prescrivent aux conseillers municipaux de faire des visites sur les lieux. Outre que ces visites ne se font généralement pas, elles risquent de n'avoir aucune efficacité et elles offrent de graves inconvénients. Il peut être d'autant moins question, en dehors de leur bon vouloir, d'imposer à des conseillers municipaux de semblables fonctions, que ce procédé favoriserait les complaisances politiques.

D'autre part la surveillance des gardes-champêtres est inefficace parce que difficile. Certains voudraient donc voir ce contrôle effectué par les agents de l'administration des

forêts. Ces derniers sont mieux à même de l'exercer et seraient plus libres pour découvrir les troupeaux en maraude et réprimer les actes délictueux.

L'intervention de l'Etat n'a donc à tout prendre rien de subversif : elle ne supprime aucun droit communal, elle met — et dans certains cas seulement — la commune en demeure d'exercer un droit qu'elle possède, alors que l'exercice de ce droit ne peut que ménager l'avenir de son propre domaine.

Cette intervention se justifie encore par d'autres considérations. Livrer la jouissance du pâturage à la fantaisie des habitants, c'est risquer de propager les épizooties. Le danger permanent que constituent des troupeaux malades, se promenant librement et impunément sur les pacages communaux, irait contre les mesures qu'on prend pour lutter contre la tuberculose animale [1].

On peut constater que l'étude détaillée de l'organisation du pâturage et des communaux en général, nous a conduit, pour la jouissance et l'exploitation de ces biens, à l'extension des règles applicables aux bois. En bonne logique, aucune considération ne s'oppose à une pareille assimilation.

II. — Les marais et les terres incultes.

C'est là que réside à proprement parler le véritable problème de l'amélioration culturale des biens communaux et aussi la grosse difficulté.

Car il ne paraît pas aisé de faire en faveur de l'agricul-

1. C'est une question à l'ordre du jour pour les bovins. L'État intervient pour donner une subvention du cinquième de la valeur des animaux abattus à leurs propriétaires lorsque ceux-ci ont fait une déclaration de maladie et qu'après l'examen du vétérinaire, les animaux ont dû être abattus.

ture tout ce qu'il convient, en sauvegardant en même temps l'autonomie communale.

Rappel de la législation concernant les communaux incultes et marécageux. — Les projets d'amélioration que nous avons vus, ont tous le même défaut, ils n'envisagent que l'intérêt de l'agriculture auquel ils ont sacrifié celui de la commune et celui des habitants. Leur but et leur erreur a été de chercher la mise en valeur générale des terres communales. Aussi, leurs solutions sont-elles radicales et nous ont, pour ce fait, paru inacceptables.

Quelles mesures allons-nous donc adopter ?

M. Neveu-Derotrie[1] a proposé les suivantes. Il n'envisage point, comme les projets d'amélioration dont nous venons de parler, l'ensemble du patrimoine communal, mais seulement les terres incultes.

Article premier. — Il sera dressé dans chaque commune par les soins du maire, ou à défaut par un agent spécial désigné par le préfet, un état des landes et terres vagues indiquant leur contenance.

(L'auteur organise la revendication des terrains vagues par ceux qui s'en prétendent propriétaires par titre ou prescription. Toutes les terres, qui ne sont point sujettes à contestation après 5 ans et celles où le réclamant succombera, appartiendront à la commune en vertu d'un droit de prescription).

Article 7. — Dans l'année qui suivra la prescription acquise au profit de la commune, le maire après avoir pris l'avis du conseil municipal, remettra au préfet une décla-

---

1. Neveu-Derotrie, *Commentaire sur les lois rurales françaises*, Paris, 1845. — Appendice : « Des moyens de hâter la mise en valeur des landes et terres vagues ».

ration portant l'engagement formel de convertir en bois une portion déterminée desdits terrains, aux frais de la commune.

L'étendue de cette portion ne pourra être au-dessous du quart de la contenance totale.

Le terrain ainsi converti en bois sera exempt d'impôt pendant 20 ans pourvu que la contenance soit au moins de 4 hectares.

Un autre quart pourra être réservé s'il y a lieu pour la dépaissance commune des bestiaux. »

Il ne s'agit là que d'une mesure renouvelée de celle qui fut adoptée par la Révolution. Elle aboutirait peut-être à la mise en valeur des terrains visés, dont on rendrait la commune propriétaire ; mais actuellement ces terrains ne lui appartiennent pas, et nous sommes en dehors de la question.

La loi de 1860 qui se propose le même objet, part d'une idée que nous avons reconnue excellente. Voici ce que disait M. du Miral, rapporteur de cette loi :

« La solution la meilleure n'est pas dans le triomphe exclusif de l'un ou l'autre de ces intérêts (il s'agit de l'intérêt de la commune et de celui des habitants) : elle est plutôt dans leur conciliation et cette conciliation est presque toujours possible. »

Mais la loi de 1860 a-t-elle bien tenu cette promesse ? Elle a posé ce double principe : que les besoins administratifs certains doivent habituellement être satisfaits à l'aide des biens communaux plutôt qu'à l'aide d'impôts extraordinaires et que les habitants qui jouissent de ces biens communaux ne doivent pas être dépossédés sans obtenir une compensation équivalente à cette jouissance.

Mais elle s'adresse à toutes les terres incultes : c'est le préfet qui décide si un marais ou une terre inculte seront

desséchés ou assainis. Le préfet met la municipalité en demeure de cultiver le communal qu'il lui désigne, et les travaux sont faits d'office après une délibération du conseil municipal, une enquête, et l'avis du conseil général, lorsque le conseil municipal se refuse à tenir compte de la mise en demeure.

Aux termes de la loi de 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne, les travaux ne sont entrepris qu'après une enquête, une délibération du conseil général, l'avis du conseil d'arrondissement et celui d'une commission spéciale dont nous avons vu ailleurs la composition.

Ce qui constitue le caractère libéral de cette loi, c'est qu'elle ne s'applique qu'à certains biens, ceux dont la mauvaise exploitation serait funeste à la sécurité publique dans les montagnes.

Ce n'est pas l'arbitraire. Le critérium choisi n'est pas tellement imprécis que toutes les terres incultes des communes risquent d'être intéressées.

Nécessité d'une réglementation nouvelle. — La loi de 1882 ne concerne que certains terrains en montagne ; celle de 1860 n'a reçu qu'une application restreinte. En dehors donc de toute considération relative à la méthode de ces lois, une législation nouvelle s'impose.

Il est certain, en effet, que livrées à elles-mêmes, les communes ne sauront pas entreprendre les travaux nécessaires à l'amélioration de leurs terres incultes.

Elles ont pourtant les moyens de le faire, dussent-elles se résoudre à aliéner une partie de leur patrimoine pour se procurer les ressources voulues.

La statistique de 1892 nous apprend que, de 1840 à 1882,

la diminution des terres incultes, diminution très sensible, est due à l'aménagement des landes et pâtis communaux, surtout à la mise en valeur des landes de Gascogne et au partage des terres vaines et vagues de Bretagne.

La statistique ajoute que, depuis 1882, les défrichements et les ventes des landes et pâtis, s'ils ont continué, l'ont fait dans une proportion « incomparablement moindre ».

Le besoin se fait pourtant sentir de continuer l'œuvre commencée par la loi de 1860 et celle de 1882.

Il reste à établir dans quelles conditions.

L'attention de l'Etat ne devra se porter ni sur les biens amodiés, ni sur les biens allotis, seulement sur les marais et les terres incultes.

Les biens dont nous entendons parler se reconnaîtront à ce que leurs produits sont nuls ou négligeables et à ce qu'ils sont susceptibles d'amélioration foncière par le gazonnement, le boisement ou le drainage.

Comme cela existe pour les bois et comme nous l'avons proposé pour les pâturages, ces biens seront classés en deux catégories par les soins de l'administration des Eaux-et-Forêts, suivant qu'ils devront ou non faire l'objet d'améliorations culturales. L'administration forestière ne placera dans la catégorie des terrains à reconstituer que les communaux d'une certaine étendue, lorsqu'ils seront susceptibles par leur nature d'être amendés avec profit.

Mais cela ne constitue qu'un classement provisoire ; ce n'est là qu'une proposition qu'une autre autorité rendra exécutoire.

Pour les bois communaux, ce sont les préfets qui décident le classement, et nous avons fait une proposition semblable pour les pâturages : il en est encore ainsi aux termes de la loi de 1860.

Mais ici il pourra résulter de cette mesure un changement

de nature du communal, une conversion en bois ou des travaux, par quoi la jouissance des habitants se trouvera gênée.

Aussi est-ce à un corps élu, au conseil général, l'autorité désignée par le projet de 1868, que nous voudrions remettre ce droit.

Le classement des terres communales incultes ne sera donc définitif qu'après une double élimination, celle de l'administration forestière et celle du conseil général.

Rien n'indique encore que tous les communaux placés dans la catégorie des biens à améliorer seront obligatoirement soumis aux mesures que nous ferons connaître.

Le conseil municipal sera tout d'abord mis en demeure de délibérer. Un délai de six mois lui sera accordé pour prendre une décision. Peut-être se résoudra-t-il à vendre une portion du communal. Peut-être amodiera-t-il. Peut-être procèdera-t-il à des allotissements, excellente mesure qui lui permettra, tout en respectant sa destination secourable, de mettre le communal en valeur [1].

Il y a des terres incultes qui sont susceptibles de faire de bons pacages, d'autres des champs ou des prés, ou enfin des bois. C'est au conseil municipal de choisir. Les premiers sont généralement situés en plaine ou sur les coteaux en pente douce, à une altitude peu élevée.

La transformation des seconds en prés permettra de nourrir des troupeaux plus considérables et même de substituer le gros au menu bétail. Elle ne sera pratiquée que dans les pays où l'eau est abondante et où il sera possible d'éviter des travaux d'adduction, toujours très coûteux.

La section de *Pessade* (commune de Saulzel-le-Froid), avait, en 1866, planté 800 arpents en tige et semé 750 kilog.

---

1. La commune peut imposer à l'alloti la mise en valeur des terrains concédés.

de semences fourragères. « Dans quelques années, écrit à cette époque M. Gouët[1], la montagne de Pessade ne sera pas reconnaissable, et la section, qui continue son reboisement et son gazonnement, aura 140 hectares, qui lui fourniront les bois de construction et de chauffage dont la région est absolument dépourvue et, en outre, aura amélioré 130 hectares laissés au parcours. »

Les terres qui ne rempliront pas les conditions indiquées seront boisées. On obtient par le boisement, en quinze ou vingt ans, une plus-value considérable. La commune de *Buy-Lastic* (Puy-de-Dôme), possédait un terrain de 64 hectares, garni de bruyères, dont elle ne trouvait pas à se défaire, en 1844, au prix de 7.000 francs. Elle y pratiqua un semis de pins alpestres et dépensa à cet effet la somme de 50 francs par hectare. Son terrain, en 1866, était estimé à 60.000 francs.

La commune de *Malzéville* louait un terrain de 20 hectares, à raison de 3 francs par hectare et par an, pour le parcours des moutons. En 1830, elle procéda à son boisement. Et, dès 1862, déduction faite des frais d'exploitation, il produisait 601 francs pour le premier exercice, 648 francs pour le second, en moyenne 2.230 francs par hectare, ce qui représente un placement à 13 % à intérêts composés.

Le gazonnement ne veut pas d'aridité, il nécessite des travaux d'irrigation ; il ne peut donc être pratiqué sur des terrains en pente rapide.

Le drainage sera employé pour combattre l'humidité des marais et des terres inondées[2].

---

1. Gouët, *Le reboisement et le gazonnement des montagnes dans le Puy-de-Dôme* (*Revue des Eaux et Forêts*, 1866).

2. « Au fur et à mesure que l'eau dormante s'en va du sol, une cause de pourriture disparaît, les racines des plantes cultivées commencent à y trouver leurs aises et à s'y étendre. Une cause de refroidissement

Enfin, les communes peuvent avoir à exécuter des travaux souvent plus aisés et moins coûteux qu'on ne croit. Nous ne voulons que rappeler ceux qu'entreprit M. Chambrelent dans les landes de Gascogne.

De même, dans les Bouches-du-Rhône, des propriétaires se sont constitués en association pour opérer à frais communs des travaux d'endiguement destinés à mettre la contrée à l'abri des inondations du Rhône. Ils firent appel au même M. Chambrelent, qui a substitué « la richesse agricole, dans une contrée de plus de 800.000 hectares, à la stérilité et à la misère installée à demeure. La dépense fut assez élevée, mais elle paraît devoir être bien plus que compensée par la plus-value du sol [1]. »

La plantation des terres incultes, par exemple, est une opération peu dispendieuse, soit qu'on plante à la charrue des essences feuillues, soit plutôt qu'on garnisse le terrain à la pioche avec des résineux [2].

Quelle commune ne pourrait trouver 50, 60 ou 80 francs tous les ans dans son budget pour planter un hectare de communal. La commune peut, d'ailleurs, emprunter [3]. Elle

---

disparaît aussi, et la sève réchauffée circule mieux dans les tissus végétaux » (*Dictionnaire d'Agriculture*, sous la direction de M. P. Joignaux, Paris, 1872).

1. H Baudrillart, *Populations agricoles* (populations du midi), 1893.

2. Le choix des essences dépendra, nécessairement, de la nature des terrains. L'orme, le frêne, le pin sylvestre, le mélèze veulent de l'eau et surtout les aulnes et les saules.

3. En vertu de l'article 142 de la loi de 1884 « les conseils municipaux votent sous l'approbation du préfet : 2° les emprunts remboursables sur les contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant, pour ce dernier cas, trente ans.

Article 141. — « Ils (les conseils municipaux) votent et règlent les emprunts communaux remboursables sur les centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général et n'excédant pas les cinq centimes pendant cinq années, ou sur les res-

peut également se rappeler l'exemple qu'ont donné certaines communes des Landes, qui, pour écarter l'intervention de l'Etat et bénéficier elles-mêmes de la plus-value certaine de leurs biens, en aliénèrent une partie pour améliorer l'autre.

Mais il pourra se faire que les membres du conseil municipal, propriétaires de grosses écuries et de nombreux troupeaux, soient les plus intéressés à la conservation des terres vagues et incultes qui, si elles sont une insulte à l'agriculture, leur permettent du moins de nourrir, sans bourse délier, leurs troupeaux pendant un certain temps.

C'est le lieu de répéter ce que nous avons dit sur le rôle persuasif réservé à l'Etat.

Pour forcer la main aux municipalités réfractaires, l'Etat devra encourager les améliorations culturales par des subventions de toutes sortes, délivrance de grains et de plants, travaux, et, suivant les cas et les besoins, et jusqu'à concurrence d'une somme qui serait annuellement fixée, par des subventions en argent. Ces subventions en argent porteraient intérêt remboursable en trente ans, par annuités, la première annuité ne devant être payée qu'après la quinzième ou la vingtième année (c'est-à-dire après la première coupe).

Les terres ainsi améliorées seraient exemptées de l'impôt foncier pendant vingt années.

Mais, au lieu d'entreprendre elle-même les travaux, la municipalité pourrait ne pas délibérer ou refuser de modifier la jouissance actuelle du communal.

La nécessité s'imposerait donc de se passer de son concours.

---

sources ordinaires quand l'amortissement, en ce dernier cas, ne dépasse pas trente ans. »

Dans ce cas, les travaux seront entrepris par l'Etat. Une loi les prescrira, comme cela est prévu par la loi de 1882 relative à la restauration des terrains en montagne, et non par un décret, comme le voulait la loi de 1860. Cette loi n'interviendrait qu'après les formalités prescrites par la loi de 1882 [1].

La destination actuelle des communaux à améliorer, c'est-à-dire la paisson, sera conservée, à moins que l'administration forestière ne déclare que le communal en cause ne pourra être reconstitué à l'aide du gazonnement. Ce régime ne serait donc pas plus restrictif que celui des bois soumis au régime forestier. Il serait même moins rigoureux, parce qu'on peut prévoir qu'après la reconstitution du sol l'exploitation sera remise à la commune.

Pour mieux sauvegarder l'intérêt des habitants, les travaux d'amélioration ne seraient effectués que sur une portion du communal à la fois. Ainsi, les ayants droit ne seraient que partiellement privés de leur jouissance. Il est à remarquer qu'il ne s'agit point ici, comme en 1882, de terrains dangereux. L'intérêt de l'agriculture étant seul en jeu, on peut prendre son temps. De même lorsque la conversion du communal sera décidée ; la division des travaux sera réglée par les conseils locaux, le conseil général et le conseil d'arron-

---

1. Ce sont, on se le rappelle, les suivantes :

1° Enquête ouverte pendant 30 jours dans la commune ;

2° Délibération du conseil municipal ;

3° Avis du conseil d'arrondissement et du conseil général ;

4° Avis d'une commission spéciale composée du préfet ou de son délégué, président, avec voix prépondérante ; d'un membre du conseil général et un membre du conseil d'arrondissement autres que ceux du canton auquel appartient la commune ; de deux délégués de la commune intéressée ; d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines ; d'un agent forestier.

Cette commission serait convoquée par arrêté préfectoral.

dissement, qui devront tenir compte dans leurs avis, pour déterminer l'étendue à améliorer chaque année, du nombre des bestiaux, de la possibilité des pâturages, etc.

Les terrains qu'on aura boisés seront soumis au régime forestier dans les conditions ordinaires [1].

L'Etat n'aura pas d'autre droit pour l'amélioration des terres incultes que d'entreprendre des travaux d'irrigation, de gazonnement, de plantation, de drainage. Il ne pourra pas obliger les communes à modifier les règles qu'elles ont adoptées pour l'administration de leurs biens, à louer, par exemple, ces biens pendant un certain temps, comme le faisait la loi de 1860.

Les avances faites par l'Etat porteront intérêt et seront remboursées selon les règles précédemment indiquées. Pour se libérer, les communes pourront céder à l'Etat une portion des terrains reconstitués ; mais l'Etat n'aura pas le droit que lui conférait la loi de 1860, de se récupérer par la vente de lots sans l'autorisation des communes.

Il est probable, on peut dire certain, que, dans les conditions que nous venons de faire connaître, on abandonnera à leur destination actuelle, sans s'inquiéter de leur faire donner un rendement meilleur, ceux des communaux dont la jouissance ne pourra être modifiée sans rendre difficile, sinon impossible, l'industrie des populations. Tel sera surtout le cas des pâturages en montagne, où le boisement serait la ruine de l'élevage et des habitants. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que la loi de 1882 reste en vigueur. Ses dispositions complèteront celles que nous préconisons.

Le caractère libéral de notre projet apparaît surtout en

1. D'après la loi de 1882, les bois sont obligatoirement soumis au régime forestier quand la commune a été subventionnée pour le boisement de ses terrains en montagne.

ce qu'il laisse intact le droit le plus précieux des communes, celui qui leur permet de choisir entre l'amodiation, l'allotissement, la jouissance commune, c'est-à-dire d'utiliser les produits communaux à la satisfaction des intérêts qu'elle préfère, ceux des habitants, ceux de l'agriculture ou ses intérêts financiers.

Les habitants ne sont jamais privés de la jouissance communale quand elle leur est reconnue ; et, si elle leur est partiellement et provisoirement retirée, n'est-il pas évident qu'une fois le communal restauré ils en retireront des profits autrement considérables, et ce sera, à n'en pas douter, la meilleure compensation qu'ils puissent attendre.

Tout dépend de l'esprit dans lequel sont appliquées les réformes. Le second Empire, avec beaucoup d'esprit de suite, a cherché l'amélioration culturale des biens communaux. C'était là son unique objectif. Aussi, les dispositions de la loi de 1860 sont-elles assez rigoureuses. Le préfet décidait seul si une terre communale devait être ou non soumise aux mesures d'amélioration prévues par la loi. Contre l'arbitraire des décisions administratives les municipalités n'avaient aucune garantie.

Il est difficile de prévoir à quelle quantité de biens pourra s'appliquer la législation à naître. Tout ce que nous savons, c'est que la statistique de 1877 indiquait que sur 4.316.310 hectares de biens communaux de toutes natures, 637.100 étaient des propriétés non boisées improductives.

Toutes ne seraient pas améliorées. Et la quantité des biens que nous laissons en dehors des mesures d'amélioration pourraient nous attirer les reproches des agronomes et de tous ceux que préoccupe plus spécialement le rendement agricole.

En dehors de la bonne volonté des communes, les terres

incultes trop petites, celles très grandes dont l'industrie pastorale s'est emparée et qui ne pourraient souffrir l'entreprise de travaux, les terres enfin dont l'amélioration ne pourrait être obtenue que par le défrichement et la culture resteront vouées à leur stérilité.

La mise en culture exigerait, en effet, un changement dans le mode de gestion, et nous nous refusons à l'imposer d'autorité.

La diminution du rendement qui en résultera est un tribut qu'il nous paraît légitime de faire payer à l'agriculture dans l'intérêt bien compris des habitants des communes.

Tel n'est pas l'avis de la plupart des auteurs. « Où que vous alliez en France, lit-on dans le *Livre de la Ferme* [1], vous serez peut-être mal venu chaque fois que vous parlerez de défrichement. Les habitants des campagnes tiennent à leurs communaux, à leurs pâtis, bruyères, brandes, etc. C'est, disent-ils, un bien qu'ils tiennent de leurs pères et qu'ils veulent transmettre à leurs enfants ; c'est, disent-ils encore, la providence du pauvre, qui n'a qu'une vache ou une chèvre et qui se verrait forcé de les vendre si on aliénait les communaux. Le défrichement crée du travail pour les bras inoccupés et amène le bien-être ; le défrichement crée des récoltes où rien ne poussait et enrichit du même coup les particuliers et le pays. Que ce défrichement s'opère par les uns ou par les autres, pour le compte des individus, par des gens de l'endroit ou par des étrangers, par des locataires ou par des propriétaires, peu nous importe en ce moment ; l'essentiel, c'est qu'il s'opère et que les générations présentes ne s'obstinent plus à transmettre aux générations futures des milliers et des milliers d'hectares de

1. *Le livre de la Ferme* à l'article *Défrichement*.

sable stérile, de marais, d'ajoncs, de bruyères, ou de maigre gazon, le tout en aussi mauvais état qu'elles l'ont reçu à titre d'usufruitières. »

En dépit de cet article, nous maintenons nos conclusions.

Nous espérons bien que les municipalités, encouragées dans leur œuvre, sauront suppléer aux efforts de l'Etat pour les cas où ce dernier n'aura pas de droit d'intervention.

Il y a, au dire de M. Ferrand [1], trois systèmes entre lesquels il faut choisir :

« 1° Retirer aux communes la gestion de leurs biens pour en investir, sous certaines réserves, l'autorité centrale ;

« 2° Charger l'Etat de la mise en valeur des communaux, non seulement par une action coercitive, mais par des travaux et des avances ;

« 3° N'apporter aucun changement dans l'organisation municipale, mais exercer sur la propriété des communes une tutelle plus active, plus éclairée, et poursuivre ainsi peu à peu les améliorations qu'elles exigent. »

M. Ferrand se prononce pour ce dernier système. Nous avons fait plus, et sans aggraver la tutelle administrative, en en étendant seulement les manifestations à l'ensemble de la propriété communale, nous pensons avoir servi, d'une façon plus efficace, l'intérêt général.

Mais si, malgré tout, on nous reproche de n'avoir pas fait pour lui plus de sacrifices, nous rappellerons ce que nous avons déjà dit : que, si vraiment la conciliation de tous les intérêts en présence n'est pas possible et s'il faut prendre un parti, c'est l'intérêt des habitants qui nous est le plus cher et qui nous intéresse plus que tout autre.

1. J. Ferrand, *De la propriété communale en France et de sa mise en valeur. Etude historique et administrative*, Paris, 1859, p. 33.

CONCLUSION

Quelle est donc, en résumé, l'œuvre à laquelle nous convions le législateur ?

En matière d'administration, nous demandons l'autorisation pour les communes, sous la réserve de l'approbation préfectorale et dans certaines conditions, de partager les biens sectionaux ; pour combattre les usurpations, la substitution possible du préfet au maire, en vue de la restitution des communaux usurpés ou dans le but de provoquer le bornage.

En matière de jouissance communale, nous voudrions que la commune ait la faculté, que possède seulement le préfet, de modifier les anciens usages, à la condition que cette modification soit approuvée par la majorité des chefs de famille ; qu'une pétition du tiers d'entre eux mette la municipalité dans l'obligation de délibérer sur les modifications possibles à apporter à la jouissance ; que la répartition des fruits communaux ait lieu par tête ou moitié par tête et moitié par feu, et non plus exclusivement par feu ; sauf pour les allotissements de jouissance, où les trois modes de partage pourraient être employés ; que les pauvres soient exemptés de la taxe, que les étrangers et les propriétaires jouissent de leurs droits dans les conditions qui leur sont imposées pour l'affouage.

En matière d'exploitation, les pâturages, les marais et les terres incultes seraient classés en deux catégories, suivant qu'on les jugerait ou non susceptibles d'être soumis à un régime spécial.

Nous avons cherché en outre à favoriser les allotissements de jouissance, et à éclairer les communes sur le meilleur parti à tirer de leurs biens, à favoriser les bonnes exploitations par des dégrèvements d'impôt et des subventions de toute nature.

Nous avons rejeté toute solution radicale et universelle, persuadé que la véritable solution réside dans les détails, est presque une question d'espèce, et nous avons ainsi fait connaître le rôle qui nous paraît réservé aux communaux dans un avenir prochain.

Quel sera ce rôle dans un avenir plus lointain ? Certains vont jusqu'à prévoir leur disparition, par le jeu naturel des lois économiques. Les communaux ont, en effet, une tendance à diminuer.

L'inventaire de 1846 accusait plus de 5 millions d'hectares de communaux, tandis qu'en 1892 on n'en compte plus que 4.431.121. Toutes les natures de biens communaux ne diminuent pas dans les mêmes proportions. De 1845 à nos jours, les bois ont augmenté de plus de 400.000 hectares. Or, dans l'intervalle, s'est produite la perte de l'Alsace-Lorraine, qui contenait beaucoup de bois communaux, plus que n'en a donné la Savoie et le comté de Nice. Les vignes et les terres labourables sont en augmentation croissante ; la diminution porte donc tout entière sur les pâturages, qui n'ont plus actuellement que 2 millions d'hectares sur 2.750.000 hectares en 1845.

Il y a donc eu une disparition totale de 750.000 hectares de pâturages ; encore convient-il d'observer que Nice et la

Savoie étaient riches en herbages, tandis que l'Alsace-Lorraine en renfermait peu.

La diminution des biens communaux provient le plus régions.

Au moment de l'application de la loi de 1860, la Creuse possédait 94.000 hectares de communaux, en 1877 elle n'en contenait plus que 78.000 hectares. C'est une disparition de 16.000 hectares en dix-sept ans.

La diminution est surtout très sensible dans certaines souvent d'aliénations. Malgré la règle qui veut que l'aliénation de ces biens n'ait lieu qu'en cas d'urgence absolue et pour un avantage réel, non en vue d'un besoin actuel et passager, mais pour une destination nécessaire et durable, non à seule fin d'augmenter les revenus, mais uniquement pour en ménager la source dans l'avenir, malgré cette règle protectrice, par le jeu des institutions municipales le démembrement du domaine communal se poursuit, et il n'entre annuellement dans le commerce pas moins de 5.000 hectares de communaux.

Il faut s'en féliciter, si ces aliénations se produisent dans les pays riches ou dotés d'une trop grande quantité de biens communaux, si c'est une manifestation de l'évolution économique de la propriété.

Mais bien souvent c'est au détriment des habitants que se produit la mise en circulation des propriétés communales, surtout lorsqu'elle a lieu par des partages à titre onéreux ou des partages frauduleux à titre gratuit [1].

---

1. La propriété communale ou sectionale diminue très sensiblement d'une année à l'autre dans le département de la Haute-Loire. Cette diminution est due pour une part aux usurpations des riverains ; elle est due surtout aux nombreuses aliénations à titre onéreux consenties par

Nous pensons néanmoins que ce serait contrarier les lois naturelles de demander la création d'une sorte de « *homestead* » spécial pour les petits communaux, ceux qui ont le plus d'utilité pour les ménages pauvres, et de déclarer ces communaux insaisissables, inaliénables, imprescriptibles.

L'avenir des communaux ? Les socialistes le rêvent tout autre. Il se confond pour eux, bien entendu, avec l'avenir de la propriété. Mais il joue dans leur système un rôle transitoire important.

Le parti ouvrier, réuni à Marseille en un Congrès [1] compléta le programme général du parti par le programme agricole suivant :

« Article 3. — Interdiction aux communes d'aliéner leurs terrains communaux ; amodiation par l'Etat aux communes des terrains domaniaux, maritimes et autres, actuellement incultes ; emploi des excédents des budgets communaux à l'agrandissement de la propriété communale.

« Article 4. — Attribution par la commune des terrains concédés par l'Etat, possédés ou achetés par elle à des familles non possédantes, associées et simplement usufrui-

---

les communes. Pour la seule année 1905, il n'a pas été vendu moins de 80 parcelles, d'une superficie totale de 12 hectares environ.

Au point de vue de l'intérêt général ces aliénations paraissent avoir joué un rôle favorable. Le mal est que les capitaux, provenant de ces aliénations sont trop souvent employés à des dépenses annuelles ou de peu d'importance et que les générations futures ne bénéficieront pas de la réalisation du patrimoine communal.

La préfecture a souvent cherché à réagir contre la tendance des municipalités à se servir des prix de vente pour leur budget ordinaire ; mais elle a beaucoup de peine à résister.

Certaines personnes désirent voir les préfets armés contre les sollicitations par une disposition légale qui imposerait le remploi en rentes sur l'Etat avec, en outre, la capitalisation annuelle d'une fraction (1/10 ou 1/6) des rentes.

1. Ce Congrès dura du 24 au 28 septembre 1892.

tières, avec interdiction d'employer des salariés, et obligation de payer une redevance au profit du budget de l'assistance communale. »

Ce programme ne fut pas modifié lors du 12e Congrès national, tenu à Nantes, en septembre 1894, non plus qu'aux Congrès suivants, où la question agraire fut à peine effleurée.

On met, dans le système socialiste, la terre à la disposition de familles non possédantes et associées. Est-ce à dire qu'elles y trouveront grand avantage ? On leur impose le versement d'une redevance qui ressemble singulièrement au fermage. Mais la terre n'est jamais difficile à trouver. C'est le capital d'exploitation qui leur fera défaut : on ne le leur donne pas [1].

M. Lafargue fonde sur ce système de grandes espérances qui sont loin d'être partagées par tous les socialistes. Si M. Lafargue, si M. Vandervelde en sont partisans, d'autres le combattent. Ils pensent que « ce n'est pas une raison parce qu'un ouvrier agricole amodiera un lopin de terre à la commune au lieu de l'amodier à un particulier qu'il sera plus heureux et deviendra socialiste [2]. »

---

1. « Il est vrai, dit M. Pelissonnier, qu'elles auraient un avant-goût des produits collectivistes, puisqu'il leur serait défendu d'employer des salariés et qu'elles devraient, selon M. Lafargue, se partager les récoltes d'après la quantité de travail fourni.

M. Ferroul-Narbonne s'est efforcé de réaliser en partie ce projet. Il a établi sur des terres communales des familles associées ou isolées en leur avançant le capital d'exploitation ; l'intérêt de celui-ci ainsi que le prix du fermage sont versés dans la caisse des institutions d'assurance sociale. » G. Pelissonnier. V. ci-dessous.

2. Sur cette question du programme socialiste relativement aux communaux, cf. Georges Pelissonnier : *Etude sur le socialisme en France*, Dijon, Librairie L. Venot, 1902 On trouvera un exposé complet de ce programme au chapitre Ier, de la 2me partie, section I.

M. Kautsky observe que les grands propriétaires réclament des mesures analogues pour attacher à la campagne, par l'appât d'un lopin de terre, les travailleurs agricoles qui, sans cela, risquent de leur faire défaut. « Ce n'est pas ainsi, conclut-il, qu'on améliorera le sort des travailleurs [1]. »

Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, retenons seulement que le système exposé a pour but unique de préparer l'avènement de la société collectiviste.

Il est possible qu'on puisse rêver une société meilleure que la nôtre, désirer plus de justice. Notre but n'est pas de rechercher si ce rêve est réalisable.

Nous raisonnons comme si les bases actuelles de la société devaient être éternelles.

Pour tout dire, nous croyons solides les institutions qui se fondent sur l'intérêt individuel. Au contraire des socialistes, nous nous rappelons que le mieux est le grand ennemi du bien.

A la voix des socialistes, dit tout dernièrement M. Clémenceau, ministre de l'Intérieur, dans un discours applaudi [2], « tout ce que l'homme a conçu dans l'ordre social..... s'envole en fumée. Et si le regard veut bien suivre cette fumée dans les cieux, c'est un nouveau prodige, car en nuages somptueux s'étagent les palais enchantés d'où toute misère humaine est bannie ; il n'y a plus qu'à les fixer dans le vent et en asseoir les fondations parmi nous pour que l'œuvre de la Génèse soit à jamais réformée. »

Comme M. Clémenceau, « hélas ! pendant que se déroule ce fastueux mirage aux yeux charmés des nouveaux créa-

---

1. Cf. Pelissonnier, *op. cit.*

2. *Journal officiel*, Compte rendu de la Chambre des députés, séance du 18 juin 1906, p. 1994.

teurs..... vacillant mortel », nous labourons « misérablement dans la plaine et même au plus profond de la vallée, aux prises avec le sol ingrat qui mesure avarement sa moisson. D'où la différence de nos points de vue. »

N'envisageons donc que les réalités présentes. Certes, le communal n'est pas une panacée. A l'exemple de M. de Laveleye [1], nous n'imaginons pas « qu'il existe des recettes pour guérir d'un coup la société des maux et des iniquités résultant d'un long passé de mauvais gouvernement ». Nous ne croyons « qu'aux améliorations lentes et successives ». Et puisque le problème social ne connaît pas de solution mathématique, nous ne dirons pas que la jouissance des communaux le résout.

Mais elle a une utilité très grande, et c'est une raison pour lui donner tous nos soins. Les communaux aident le paysan à se diriger vers ses fins, la propriété ; bien mieux, ils lui en tiennent lieu. Ils sont pour lui une aide, un soutien, une consolation, une illusion chère. On ne voit pas, grâce à eux, cette chose immorale et un peu injuste d'un homme qui vit de la terre, avec elle et pour elle, à qui elle refuserait d'appartenir jamais.

Ils sont le bien de ceux qui n'en ont pas : leur existence est providentielle, car « pour que la vie rurale soit féconde et supportable, il faut du sol aux pieds de ces plantes humaines que sont les paysans [2]. »

---

1. E. de Laveleye, *La propriété primitive dans les townships écossais*, Orléans, 1885, p. 13 (Extrait du compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques).

2. *La Revue* (ancienne *Revue des Revues*), 15 mai 1906, article cité.

TABLE DES MATIERES

DEUXIÈME PARTIE

L'administration, l'exploitation et la jouissance des biens communaux.

CHAPITRE PREMIER

L'Administration des communaux.

CHAPITRE DEUXIÈME

L'Exploitation des communaux.

CHAPITRE TROISIÈME

La Jouissance communale.

TROISIÈME PARTIE

La valeur des biens communaux au point de vue agricole et au point de vue de l'intérêt des populations.

Chapitre premier

Chapitre deuxième

CHAPITRE TROISIÈME

La Critique.

CHAPITRE QUATRIÈME

Les avantages de la jouissance communale pour les populations rurales.

QUATRIÈME PARTIE

L'Organisation.

Chapitre premier

Dans quelle mesure le communal remplit sa fonction.

Chapitre deuxième

Les améliorations qu'il faut attendre de l'initiative communale.

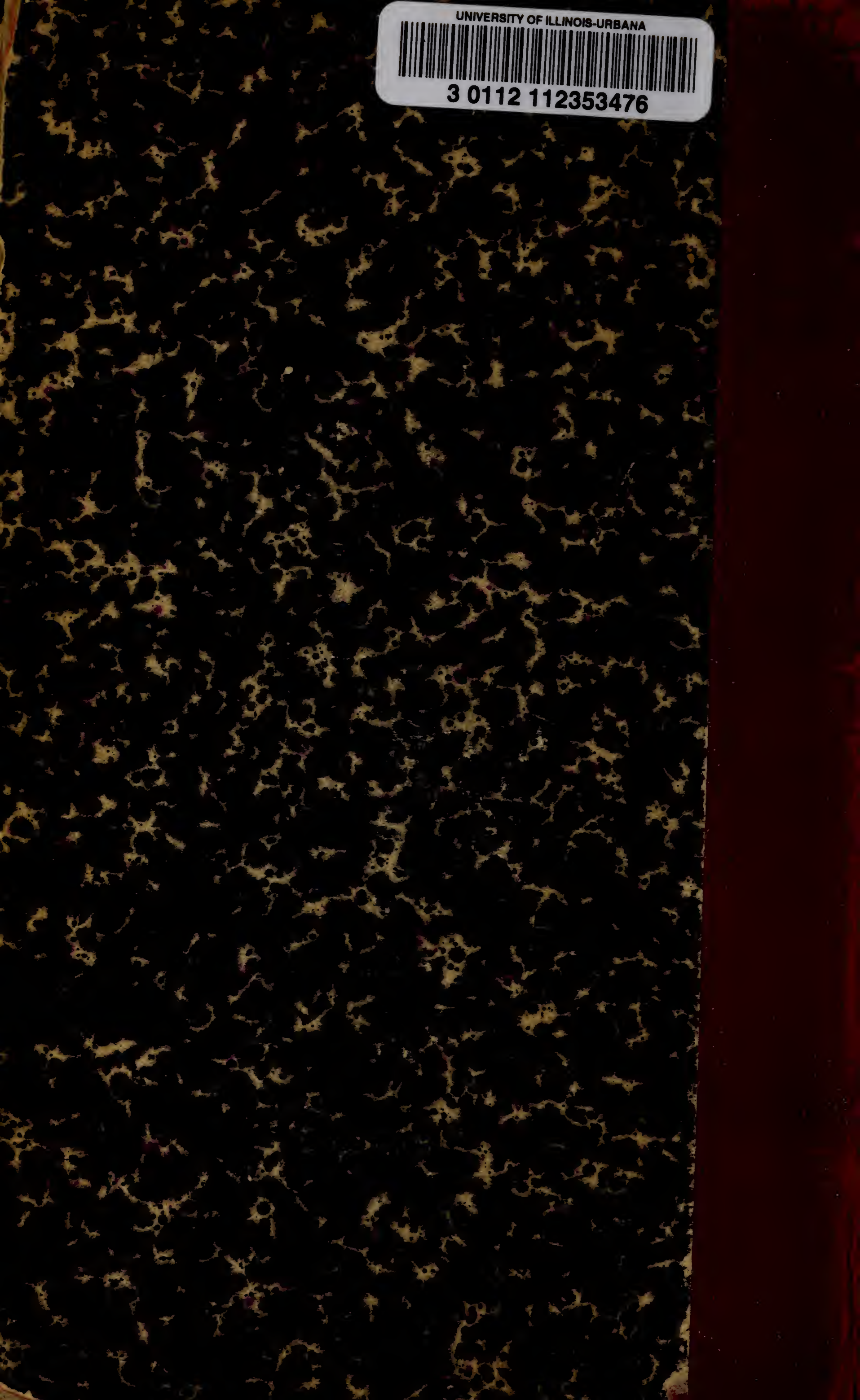
CHAPITRE TROISIÈME

Modifications qu'il convient d'apporter dans la législation et les pratiques administratives actuelles.

La Rochelle, Imprimerie Nouvelle Noël Texier






UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 112353476